



วารสารสังคมศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีที่ 52 ฉบับที่ 2 (ก.ค. - ธ.ค. 2565)

Journal of Social Sciences
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Vol.52 No.2 (July-December 2022)

สังคมศาสตร์



วารสารสังคมศาสตร์ (Journal of Social Sciences)

เป็นวารสารราย 6 เดือน ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตีพิมพ์เผยแพร่ปีละ 2 ฉบับ (ฉบับที่ 1 ประจำเดือน มกราคม - มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 ประจำเดือน กรกฎาคม - ธันวาคม) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งตีพิมพ์และเผยแพร่ความรู้ด้านรัฐศาสตร์และสาขาที่เกี่ยวข้อง

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

ศ.ดร.สุจิต บุญบงการ
ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร
ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา
ศ.ดร.สุภางค์ จันทวานิช
ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู
ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี
ศ.ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์
ศ.สุริชัย หวันแก้ว

Prof. Dr. Chris Baker

Dr. Michael H. Nelson

คณะกรรมการประเมินคุณภาพวารสาร

รศ.ดร.พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต
ศ.ดร.วรพิทย์ มีมาก
รศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์
รศ.ดร.ปิยากร หวังมหาพร

ผู้ตรวจภาษาอังกฤษ

รศ.ม.ร.ว.พฤทธิสถาน ชุมพล

ผู้ประสานงาน

นางสาวอัมพร เพ็ชรรัตน์ตานนท์
นางสาวอนงค์ กาญจนประภากุล

สำนักงาน

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน
กรุงเทพฯ 10330
โทร. 0-2218-7333
E-mail: cusocscij@gmail.com

ที่ปรึกษา

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

ผศ.ดร.บัณฑิต จันทรโรจนกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณาธิการบริหาร

นางนฤมล กิจไพศาลรัตน์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กองบรรณาธิการ

ศ.ดร.อัมพร อารังลักษณ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร.อัชกรณี วงศ์ปรีดี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รศ.ดร.นภเรณู สัจจรัักษ์ ธีระฐิติ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
รศ.ดร.จิตติภัทร พูนขำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ.ดร.อรอร ภูเจริญ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร.ภัทรพรรณ ทำดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ผศ.ดร.กักรัตน์ ชื่นพิทยาวร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผศ.ดร.กัลยา เจริญยิ่ง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ออกแบบปก

นายเทวัญ จารุรัตนารักษ์

ออกแบบและพิมพ์ที่

บริษัท จามจุรีโปรดักส์ จำกัด
26 ถนนพระรามที่ 2 ซอย 83 แขวงสามเฒ่า
เขตบางขุนเทียน กรุงเทพฯ 10150
โทร./โทรสาร 0-2415-8320-1

เจ้าของและผู้จัดพิมพ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ความเห็นและข้อความที่ปรากฏในวารสารฉบับนี้เป็นของผู้เขียนไม่ใช่ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- บทความทุกเรื่องที่ตั้งพิมพ์ในวารสารจะผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิ (peer reviewer) ในสาขาที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 - 3 คน ตามกระบวนการที่กองบรรณาธิการกำหนด

บทบรรณาธิการ



วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 52 ฉบับที่ 2 ประกอบด้วยบทความ 8 บท ดังนี้

บทความแรก พิงรอรอง รามสุต, พิมลพรรณ ไชยนันท์ และ วิโรจน์ สุทธิสีมา เรื่อง “ห้องแห่งเสียงสะท้อนออนไลน์กับผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรกในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562” ทำการสำรวจภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน (echo chamber) จากการสื่อสารทางการเมืองในพื้นที่ออนไลน์ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรกระหว่างการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะของห้องแห่งเสียงสะท้อนในพื้นที่ออนไลน์กับทัศนคติทางการเมือง ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลต่อภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน

บทความของ สุมนทิพย์ จิตสว่าง, นที จิตสว่าง และ แสงโสม กออุดม เรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556” ทำการศึกษาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายการป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของต่างประเทศ ทำการประเมินผลการดำเนินงานและผลกระทบของการบังคับใช้ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 และได้เสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย

ส่วน ธวัชชัย ปาละคะมาน ในบทความ “การวิเคราะห์เชิงสถาบันของระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยในประเทศไทย: กรณีศึกษา อุทกภัยจากอิทธิพลพายุโซนร้อนปาบึก พ.ศ. 2562 ในจังหวัดนครศรีธรรมราช” ทำการทบทวนบริบทและแนวคิดระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ และศึกษาการบริหารจัดการของระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยของประเทศไทยในเหตุการณ์อุทกภัยจากอิทธิพลพายุโซนร้อนปาบึกในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ในทำบทความมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการเสริมสมรรถนะกลไกเชิงสถาบันของระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยของประเทศไทยในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช

สำหรับบทความของ เผ่าไทย สีนอำพล เรื่อง “การมีส่วนร่วมในกระบวนการที่ไม่มีส่วนร่วม?: มุมมองต่อการจัดการน้ำหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554” การปฏิรูปโครงสร้างการอภิบาลน้ำของไทยเกิดขึ้นหลังจากกรณีน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 บทความนี้สะท้อนความก้าวหน้าและความท้าทายในการจัดการน้ำของประเทศไทย ภายใต้กรอบแนวคิดการภิบาลน้ำแบบมีส่วนร่วม และชี้ให้เห็นว่าแม้การจัดการน้ำในปัจจุบันเริ่มให้ความสำคัญต่อวิถีชีวิตผ่านการใช้น้ำที่รับน้ำนองและโครงการจัดการน้ำชุมชนด้วยข้อมูลสารสนเทศ แต่ยังคงความรวมศูนย์อำนาจเอาไว้ จึงมิได้ทำให้เกิด “จุดเปลี่ยนแห่งความร่วมมือ” อย่างแท้จริงและควรมีระบบที่สอดคล้องความต้องการของประชาชนมากกว่านี้

วรัทยา เชื้อจันทิก ในบทความ “การบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564): กรณีศึกษาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา” ศึกษาในระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) และเพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564)

สุรัตน์ โหราชัยกุล และ สิริกร ธารีรัตนวิบูลย์ ศึกษาเรื่อง “อินเดียวกับการจัดการจลาจลในกรณีแคชเมียร์” ได้ชี้ว่าอินเดียมุ่งเน้นความท้าทายด้านความมั่นคงในหลายประการตั้งแต่แรกเริ่มได้รับเอกราช หนึ่งในนั้นคือการก่อกวนจลาจลในรูปแบบต่างๆ ที่เกี่ยวกับแคชเมียร์หรือในแคชเมียร์ ปัญญาภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และนากาแลนด์ ผู้เขียนพยายามตอบคำถามว่าอินเดียมีวิธีจัดการกับปัญหาจลาจลในแคชเมียร์อย่างไร และเสนอข้อได้แย้งสองประการ คือ ประการแรก ปัจจัยภายนอกมีผลต่อการก่อกวนจลาจลในแคชเมียร์อย่างยิ่ง ส่งผลให้รัฐบาลอินเดียแก้ปัญหาได้ยากลำบาก ประการที่สอง การแก้ปัญหาแคชเมียร์ของอินเดียมียุทธศาสตร์และวิธีตรงกับกรอบความมั่นคงแบบดั้งเดิมและกรอบความมั่นคงของมนุษย์ผสมผสานกัน

ส่วนบทความของ อันวาร์ กอมะ และ เอกกรินทร์ ต่วนศิริ “เงื่อนไขไตรลักษณ์ของความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐต่อมุสลิมชนกลุ่มน้อย: ศึกษาเทียบเคียงกรณีโรฮีนจาในรัฐยะไข่ของเมียนมา กับกรณีมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ของไทย” ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมุสลิมชนกลุ่มน้อยในประเทศเมียนมาและไทย โดยใช้กรณีของโรฮีนจาในรัฐยะไข่เทียบเคียงกับกรณีของมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ ทั้งสองคนชี้ว่าถึงแม้ว่าเมียนมาและไทยต่างมีผู้นับถือศาสนาพุทธนิกายเถรวาทเป็นส่วนใหญ่ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและมุสลิมชนกลุ่มน้อยของทั้งสองประเทศก็มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน และเสนอว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐต่อชนกลุ่มน้อยมุสลิมมีความแตกต่างกันตามความสัมพันธ์ที่เขาเรียกว่า “เงื่อนไขไตรลักษณ์” ได้แก่ มุมมองของรัฐต่อมุสลิมชนกลุ่มน้อย อิทธิพลของขบวนการพุทธชาตินิยม และความอ่อนแอของมุสลิมชนกลุ่มน้อย

บทความสุดท้ายในฉบับ ชนิตา จิตตฤทธะ เรื่อง “วัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมองชิกขวาที่นำไปสู่การสร้างนวัตกรรมองค์การระดับโลก: ศึกษากรณีวัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย ประเทศไทย” ศึกษาลักษณะการใช้แนวคิดวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมองชิกขวาในการสร้างนวัตกรรมองค์การ ตลอดจนศึกษามาตรการเพื่อส่งเสริมและประยุกต์ใช้กับองค์การภาครัฐโดยอาศัยการบูรณาการข้ามศาสตร์โดยมองไปที่การสร้างสรรค์ในวัดร่องขุน

บัณฑิต จันทรโรจนกิจ

สารบัญ



Articles / บทความวิชาการ

- Online Echo Chamber and First-Time Voters in the 2019 Thai General Election 7
ห้องแห่งเสียงสะท้อนออนไลน์กับผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรกในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562
Pirongrong Ramosoota, Pimonpan Chainan and Viroj Suttisima / พิรงรอง รามสูต, พิมลพรรณ ไชยนันท์ และ วิโรจน์ สุทธิสีมา
- A Guideline for Improving Efficiency in Enforcing the Anti-Participation in Transnational Organized 33
Crimes Act B.E. 2556
แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วม
ในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556
Sumonthip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Sangsom Kor-Udom / สุมนทิพย์ จิตสว่าง, นัทธี จิตสว่าง และ แสงโสม กออุดม
- Institutional Analysis of Flood Early Warning System in Thailand: A Case Study of 55
Flooding Caused by Tropical Storm Pabuk (2019) in Nakhon Si Thammarat
การวิเคราะห์เชิงสถาบันของระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยในประเทศไทย:
กรณีศึกษา อุทกภัยจากอิทธิพลพายุโซนร้อนปาบึก พ.ศ. 2562 ในจังหวัดนครศรีธรรมราช
Thawatchai Palakhamarn / ธวัชชัย ปาละคะมาน
- Participation in Non-Participatory Processes?: Perspectives on Water Management after 80
the 2011 Great Flood
การมีส่วนร่วมในกระบวนการที่ไม่มีส่วนร่วม?: มุมมองต่อการจัดการน้ำหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554
Phaothai Sin-ampol / เผ่าไทย สีนอำพล

Disaster Management under the National Preparedness Strategy (2017-2021): A Case Study of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) in Mueng District, Nakhon Ratchasima Province	106
<p>การบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564): กรณีศึกษาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา</p> <p style="padding-left: 40px;">Varatchaya Chueachanthuek / วรัชยา เชื้อจันทิก</p>	
India's Counterinsurgency in the Case of Kashmir	123
<p>อินเดียกับการจัดการจลาจลในกรณีแคชเมียร์</p> <p style="padding-left: 40px;">Surat Horachaikul and Sirikorn Thareeratanavibool / สุรัตน์ โหราชัยกุล และ สิริกร ธารีรัตนวิบูลย์</p>	
Triangulated Conditions for State Violence against Muslim Minorities:	150
<p>Rohingya in Western Myanmar and Malay Muslims in Southern Thailand Compared</p> <p>เงื่อนไขไตรลักษณ์ของความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐต่อมุสลิมชนกลุ่มน้อย:</p> <p>ศึกษาเทียบเคียงกรณีโรฮีนจาในรัฐยะไข่ของเมียนมากับกรณีมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ของไทย</p> <p style="padding-left: 40px;">Anwar Koma and Ekkarin Tuansiri / อันวาร์ กอมะ และ เอกกรินทร์ ต่วนศิริ</p>	
Creative Culture of Right Brain Organization for Creating World Class Great Innovation:	178
<p>A Case Study of Wat Rong Khun, Chiang Rai Province, Thailand</p> <p>วัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมองซีกขวาที่นำไปสู่การสร้างนวัตกรรมองค์การระดับโลก:</p> <p>ศึกษากรณี วัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย ประเทศไทย</p> <p style="padding-left: 40px;">Chanida Jittaruttha / ชนิตา จิตตรุทธะ</p>	

Online Echo Chamber and First-Time Voters in the 2019 Thai General Election****

Pirongrong Ramosoota*

Pimonpan Chainan**

Viroj Suttisima***

Abstract

The research objectives are as follows: 1) to explore echo chamber effects on first-time voters' online political communication during the 2019 General Election, 2) to study the relationship between online echo chamber and political attitudes, and 3) analyze contributory factors to the phenomenon of echo chambers. Mixed methods are employed. The findings are that certain ideas and sets of information have been reinforced and disseminated widely through reproduction and support in polarized groups. Some methods yield findings suggesting the "filter bubbles" phenomenon or algorithmic filtering based on user preferences. Furthermore, the presence of echo chamber condition is found to have statistically significant relationship to users' political attitudes, resulting in the creation of "thought landscape" surrounding each individual. These elements together with the technological factors and social group formation have direct bearings on the creation of "terrains of thoughts" which is a pre-condition for echo chamber phenomenon. In addition, the following factors are found to directly contribute to the formation of echo chambers: 1) the algorithmic filtering which creates the filter bubbles, 2) users' exposure to political news and information, 3) political attitudes and the related political context, and 4) social networks and political participation as manifested in social media.

Keywords: *echo chamber, filter bubbles, social media, political participation, first-time voters, big data, 2019 Thai General Election*

*Corresponding author: Professor, Ph.D, Department of Journalism, Faculty of Communication Arts, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330. E-mail: Pirongrong.r@gmail.com

**Lecturer, Faculty of Mass Communication, Chiang Mai University, Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai 50200. E-mail: pin_pimonpan@hotmail.com

***Lecturer, School of Communication Arts, Bangkok University, Phaholyothin Road, Klong Nueng, Klong Luang, Pathumthani 12120. E-mail: viroj352@hotmail.com

****This article was based on a research project "Online Echo Chamber and First-Time Voters in the 2019 General Election". The project has received funding from Thailand Science Research and Innovation (TSRI).

Received April 5, 2021; Revised June 1, 2021; Accepted June 20, 2022

ห้องแห่งเสียงสะท้อนออนไลน์กับผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรก ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562****

พิรงรอง รามสูต*

พิมลพรรณ ไชยนันท์**

วิโรจน์ สุทธิสีมา***

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) สำรวจภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนจากการสื่อสารทางการเมืองในพื้นที่ออนไลน์ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรก ในช่วงของการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 2) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะของห้องแห่งเสียงสะท้อนในพื้นที่ออนไลน์กับทัศนคติทางการเมือง 3) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน โดยใช้ทฤษฎีวิจัย การศึกษาพบว่าองค์ประกอบหนึ่งของห้องแห่งเสียงสะท้อนในแง่ข้อมูลหรือชุดความคิดหลักหนึ่ง ๆ ได้รับการต่อยอดและกระจายออกไปผ่านการทำซ้ำและการสนับสนุนในกลุ่มแบ่งขั้ว ส่วนลักษณะการกลั่นกรองและคัดสรรข้อมูลโดยระบบอัลกอริทึมพบในบางวิถีศึกษา ขณะเดียวกัน ภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองของบุคคล ซึ่งสร้างภูมิทัศน์ทางความคิดรายรอบแต่ละบุคคลเอาไว้ เมื่อผนวกกับประเด็นเรื่องปัจจัยทางเทคโนโลยีและการรวมกลุ่มสังคมจะทำให้เกิดการสร้าง “พื้นที่ทางความคิด” ขึ้นมา สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนในการวิจัยนี้ ได้แก่ 1) อัลกอริทึมสร้างภาวะฟองสบู่ตัวกรอง 2) แนวทางในการเปิดรับข้อมูลข่าวสารทางการเมืองของผู้ใช้ออนไลน์ 3) ทัศนคติทางการเมืองและบริบท/สถานการณ์แวดล้อมทางการเมือง และ 4) รูปแบบเครือข่ายทางการเมืองสื่อสารที่มีส่วนร่วมในพื้นที่ออนไลน์

คำสำคัญ: ห้องแห่งเสียงสะท้อน, ฟองสบู่ตัวกรอง, สื่อสังคมออนไลน์, การมีส่วนร่วมทางการเมือง, ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งครั้งแรก, ข้อมูลมหัศจรรย์, การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562

*ผู้รับผิดชอบบทความ: ศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาวารสารสนเทศ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล pirongrong.r@gmail.com

**อาจารย์ประจำ คณะการสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล pin_pimonpan@hotmail.com

***อาจารย์ประจำ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ หมู่ 5 ถนนพหลโยธิน ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี 12120 อีเมล viroj352@hotmail.com

****บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “ห้องแห่งเสียงสะท้อนออนไลน์กับผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรกในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ประจำปี 2562

ได้รับบทความ 5 เมษายน 2564; แก้ไขปรับปรุง 1 มิถุนายน 2564; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 20 มิถุนายน 2565

บทนำ

“ห้องแห่งเสียงสะท้อน” หรือ echo chamber เป็นแนวคิดสำคัญที่มักถูกนำไปใช้วิเคราะห์การสื่อสารในยุคสังคมออนไลน์ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่ผู้ใช้ประกอบกับระบบทางเทคโนโลยีทำการกลั่นกรองเนื้อหาที่เปิดรับตลอดจนประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องให้อยู่ในวงล้อมของคน ที่คิดเหมือนกัน นำไปสู่การตอกย้ำของความคิด ตลอดจนอคติใด ๆ ที่มีส่วนร่วมกับคนในกลุ่ม รวมถึงการสร้างกลุ่มแบ่งขั้วที่สามารถพัฒนาไปสู่พฤติกรรมสุดโต่งจนถึงการแตกแยกของคนในสังคม

ในทัศนะของนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับการเมืองและการสื่อสารในบริบทออนไลน์ ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นภาวะคุกคามที่สำคัญมากต่อเสรีภาพในการแสดงออกและประชาธิปไตย เนื่องจากสามารถนำไปสู่ผลในภาพรวมของการสื่อสารที่กระแสของเนื้อหาขาดความสมดุลและเที่ยงธรรม เมื่อผู้ใช้เปิดรับและมีปฏิสัมพันธ์กับเนื้อหาในลักษณะนี้อย่างต่อเนื่อง จะทำให้เกิดอคติในการรับรู้และกระบวนการคิด โดยจะเลือกเชื่อและประมวลผลเฉพาะข้อมูลที่ยืนยันความเชื่อดั้งเดิมของตนเอง เมื่อสาธารณชนไม่สามารถเป็นพลเมืองที่รู้แจ้งทางข้อมูลข่าวสาร การตัดสินใจและมีส่วนร่วมทางการเมืองก็จะถูกกระทบไปด้วย เพราะไม่อยู่บนฐานของการเปิดกว้างและความหลากหลายทางความคิด ทำให้ระบอบประชาธิปไตยบิดเบี้ยวไป (Sunstein 2007, 105-106)

อย่างไรก็ดี นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งกลับมองว่าห้องแห่งเสียงสะท้อนอาจเป็นเพียงมายาคติ และสื่อสังคมออนไลน์ไม่ได้กำลังสร้างนิเวศวิทยาทางข่าวสารในลักษณะที่นักวิชาการกลุ่มแรกตั้งข้อสังเกตเสมอไป นักวิชาการกลุ่มนี้มองว่าภาวะของการคัดสรรและกลั่นกรองข่าวสารเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะมีข้อมูลข่าวสารมากมายมหาศาล

บนพื้นที่ออนไลน์ ผู้ใช้คนหนึ่ง ๆ ย่อมไม่สามารถกลั่นกรองได้ทั้งหมด แนวโน้มที่จะเปิดรับหรือเข้าถึงเนื้อหาแบบเดียวไปชั่วใดชั่วหนึ่งเป็นไปได้สูง แต่ก็ได้ไม่ได้แปลว่าผู้ใช้สื่อสังคมออนไลน์จะไม่เข้าไปดูเนื้อหาจากแหล่งที่มีความคิดเห็นในขั้วตรงข้ามเลย

ข้อมูลจากศูนย์วิจัยพีว (Pew Research Center) กรุงวอชิงตัน ดีซี ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เก็บข้อมูลจากผู้ใช้ออนไลน์ ที่เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 2016 สนับสนุนข้อสังเกตนี้ด้วยข้อค้นพบที่ว่าผู้ใช้ออนไลน์ส่วนใหญ่ได้พบเห็นความคิดเห็นจากหลากหลายมุมมองทางการเมืองในฟีด (feed) ของสื่อสังคมออนไลน์ที่ใช้ และจากงานวิจัยที่คล้ายคลึงกันซึ่งเก็บข้อมูลในประเทศอังกฤษก็พบว่ามียุทธวิธี 8 ของผู้ใช้ออนไลน์ที่ขาดความหลากหลายในแหล่งข้อมูลทางการเมือง และเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการสร้างห้องแห่งเสียงสะท้อน (Robson 2018)

ในบริบทสังคมไทยที่การเลือกตั้งทั่วไปห่างหายไปหลายปี การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 นับเป็นหมุดหมายสำคัญของกระบวนการประชาธิปไตยที่ถูกเว้นวรรคมากระยะหนึ่ง จากข้อมูลของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยสรุปจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 (คือผู้ที่เกิดก่อนวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2544) มีทั้งสิ้น 51,564,284 คน (Matichon Online 2018) หากพิจารณาว่าการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ถูกตัดสินให้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งครั้งสุดท้ายจึงนับได้ว่าเป็นเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งจะเท่ากับว่ามีผู้ที่ยังไม่เคยใช้สิทธิเลือกตั้ง มีประมาณ 6.8 ล้านคน ถือเป็นประมาณร้อยละ 13 ของผู้ที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด หรือเท่ากับจำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(ส.ส.) 86 ที่นั่ง จากจำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ทั้งหมด 500 ที่นั่ง ตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ นอกจากนี้จะเป็นตัวเลขที่มีนัยยะสำคัญในเชิงสัดส่วนแล้ว กลุ่มเจ้าของคะแนนเสียงหน้าใหม่นี้ ยังถือเป็นกลุ่มพลเมืองที่มีน้ำหนักพหุสมควรรวมในแง่ที่จะชี้ทิศทางการเมือง ซึ่งมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเป็นทวีคูณในยุคหลังการปกครองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งมีชื่อย่อว่า คสช. และหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มใหม่นี้ ยังจัดอยู่ในพื้นที่ของชาวดิจิทัลโดยกำเนิด (digital native) หมายถึง คนที่มีอายุระหว่าง 10-29 ปี ซึ่งเติบโตมาพร้อมกับการใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต และมีการสั่งสมประสบการณ์ ทักษะ และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเทคโนโลยีดิจิทัลจนเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต ทั้งในแง่การบริโภค การเข้าถึงข้อมูลความรู้ การสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม และสันตนาการ จึงพออนุมานได้ว่าการเรียนรู้และสื่อสารทางการเมืองของคนกลุ่มนี้จะอยู่ในโลกออนไลน์เป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลเกี่ยวกับการใช้อินเทอร์เน็ตของคนไทยที่รวบรวมและประมวลโดยสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ. หรือ Electronic Transactions Development Agency: ETDA) ที่พบว่ากลุ่มเจนเอชเอ็น Y (อายุระหว่าง 18-37 ปี) และเจนเอชเอ็น Z (อายุน้อยกว่า 18 ปี) เป็นกลุ่มที่ใช้อินเทอร์เน็ตอย่างเข้มข้นมากที่สุด กล่าวคือใช้อินเทอร์เน็ตโดยเฉพาะสื่อสังคมออนไลน์ เฉลี่ยในวันทำงานมากกว่าวันละ 10 ชั่วโมง และในวันหยุดมากกว่าวันละ 11 ชั่วโมง (The Standard Team 2018)

เหล่านี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรม ระบบคิด รูปแบบ และพลวัตของการสื่อสารทางการเมืองในพื้นที่ออนไลน์ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรก โดยอาศัยบริบทในช่วงของการเลือกตั้ง

ทั่วไป พ.ศ. 2562 เป็นกรอบสำคัญในการศึกษาควบคู่กับแนวคิดห้องแห่งเสียงสะท้อน เพื่อจะได้เห็นถึงแนวโน้มที่สำคัญสำหรับสังคมไทยในการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะในกลุ่มคนรุ่นใหม่ภายใต้บริบทแวดล้อมทางเทคโนโลยีและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อสำรวจภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนจากการสื่อสารทางการเมืองในพื้นที่ออนไลน์ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในช่วงของการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562
2. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะของห้องแห่งเสียงสะท้อนในพื้นที่ออนไลน์กับทัศนคติทางการเมืองของผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรกในช่วงของการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนทางการเมืองในพื้นที่ออนไลน์ในช่วงของการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562

วรรณกรรมวิเคราะห์

“ห้องแห่งเสียงสะท้อน” คือสถานการณ์ที่คนเปิดรับเฉพาะความคิดเห็นที่ตรงกับความคิดเห็นของตน คนจะได้ยินแต่เสียงตัวเองหรือเสียงของฝั่งตัวเองที่สะท้อนกลับไปมาภายในห้อง ข้อมูลและความเชื่อถูกเสริมแรงและขยายให้ดังยิ่งขึ้นผ่านการสื่อสารและผลิตซ้ำภายในระบบปิด โดยผู้ที่อยู่ในห้องแห่งเสียงสะท้อนจะแสวงหาเฉพาะข้อมูลที่ตอกย้ำความคิดเห็นดั้งเดิมของตน ซึ่งอาจเป็นการเอนเอียงหรืออคติเพื่อยืนยันความเชื่อของตัวเอง (confirmation bias) โดยไม่รู้ตัว และพฤติกรรมนี้อาจนำไปสู่การแบ่งขั้วทางสังคมและการเมืองหรือแนวคิดสุดโต่งได้

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดห้องแห่งเสียงสะท้อน (echo chamber) แสดงให้เห็นว่าปรากฏการณ์ภาวะดังกล่าวเกิดจากปัจจัยหลัก 2 ด้านที่ทำงานร่วมกัน ในด้านหนึ่งอธิบายว่าแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์อาศัยกลไกการเรียนรู้ของปัญญาประดิษฐ์ (machine learning algorithm) เป็นตัวกรองและนำเสนอซึ่งนำข้อมูลในลักษณะเฉพาะเจาะจงสำหรับผู้ใช้แต่ละคนโดยอิงตามพฤติกรรมการใช้และการเลือกสร้างเครือข่ายสังคมของตน ระบบจึงมีแนวโน้มที่จะป้อนให้เฉพาะข้อมูลที่ตรงและตอกย้ำความคิดหรือความเชื่อที่มีอยู่เดิม มากกว่าจะป้อนสิ่งที่แตกต่างหรือขัดแย้งออกไป จึงเหมือนเป็นการสร้าง “ฟองสบู่ตัวกรอง” (filter bubbles) ให้ผู้ใช้ (Pariser 2011, 10)

กลไกทางจิตวิทยาของผู้ใช้เป็นปัจจัยอีกด้านหนึ่งที่ส่งผลต่อการเกิดภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน ข้อมูลจากงานศึกษาเชิงวิชาการในประเด็นเรื่อง แนวคิดเรื่อง “การเลือกเปิดรับ” (selective exposure) ซึ่งก่อตัวขึ้นมาจากการศึกษาที่ใช้ทฤษฎี “การไม่ลงรอยทางความคิด” (cognitive dissonance) ของ Leon Festinger (1957) ที่เบื้องต้นอธิบายว่า “การเลือกรับข้อมูลจากคนที่คิดเหมือนกัน (like-minded) จะช่วยลดความไม่ลงรอยทางความคิดหรือความรู้สึกไม่พึงปรารถนาที่เกิดจากความขัดแย้งในความคิดได้” กล่าวคือเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างชุดความคิดที่มีกับข้อมูลที่เปิดรับ คนเราจะเกิดความอึดอัดใจและใช้การเลือกเปิดรับเป็นเหมือนเครื่องมือหนึ่งในการรับมือกับความรู้สึกนั้น (Festinger 1957, 2-3) อินเทอร์เน็ตรมีคุณลักษณะที่เอื้อให้คนสามารถพบกับคนที่คิดเหมือนกัน (like-minded) และก่อตัวเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะชุมชนที่มีอุดมการณ์ร่วมกันได้ไม่ยาก แม้ว่าจะอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลกันก็ตาม ซึ่งการก่อตัวในลักษณะนี้อาจนำไปสู่การแบ่งขั้วทาง

ความคิดหรือความเคลื่อนไหวตามขั้วทางความคิดได้ (Van Alstyne and Brynjolfsson 1997, 3-5) งานวิจัยหลายเรื่อง que ศึกษาพฤติกรรมกรมการเสพข่าวการเมืองของประชาชนพบว่าประชากรในการทดลองส่วนใหญ่เลือกที่จะเสพข่าวการเมืองจากแหล่งข่าวที่สอดคล้องกับความคิดเห็นทางการเมืองของตน (Garrett 2009; Iyengar and Hahn 2009, 25-33; Munson and Resnick 2010, 1462-1465) อย่างไรก็ตามจากการทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าทฤษฎีของ Festinger ไม่ได้เป็นแนวคิดเดียวที่สามารถใช้อธิบายเรื่องการเลือกเปิดรับได้ เนื่องจากมีงานวิจัยที่ใช้แนวคิดหรือทฤษฎีอื่นเพื่ออธิบายการเลือกเปิดรับ ดังนี้

1. แนวคิดที่อธิบายว่าการเลือกเปิดรับเป็นผลมาจากการมุ่งหาข้อมูลที่สอดคล้องกับชุดความคิดความเชื่อของตน (seeking of supportive information)
2. แนวคิดที่อธิบายว่าการเลือกเปิดรับเกิดเพราะใช้ความพยายามคิदन้อยกว่าการเปิดรับข้อมูลที่ขัดกับชุดความคิดที่มี
3. แนวคิดที่อธิบายว่าอารมณ์ความรู้สึกมีผลต่อการหาข้อมูลและการเลือกเปิดรับ
4. แนวคิดที่อธิบายว่าการเลือกเปิดรับขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจคุณภาพข้อมูลจากความเชื่อ โดยมีตัวอย่างผลการศึกษาที่ระบุว่าคนเรามักเชื่อว่าข้อมูลจากคนที่คิดเหมือนกัน (like-minded information) จะเป็นข้อมูลที่น่าเชื่อถือและมีคุณภาพสูง (Stroud 2017)

นอกจากสองปัจจัยหลักข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยย่อยอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการเกิดห้องแห่งเสียงสะท้อนอยู่อีก เช่น บริบทสังคมหรือบริบทการสื่อสารที่มีการแบ่งขั้วทางการเมือง (political polarization) เป็นต้น ในแง่ของผลที่ตามมาจากปรากฏการณ์ห้องแห่งเสียง

สะท้อน วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่าการมีอยู่ของห้องแห่งเสียงสะท้อนอาจนำไปสู่ความเสี่ยงของการสร้างกลุ่มแบ่งขั้ว (group polarization) ซึ่งอาจก่อให้เกิดกระแสการไหลเวียนของข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือและความสมดุลในกลุ่มแบ่งขั้ว อันจะนำไปสู่การรับรู้ทางสังคมที่บิดเบือนและอคติในระยะยาวจะกระทบการตัดสินใจทางการเมืองและความเป็นประชาธิปไตยในภาพกว้างของสังคม

เนื่องจากจุดเน้นของงานวิจัยเรื่องนี้อยู่ที่การสื่อสารทางการเมืองในแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด/ทฤษฎีการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (social network analysis) ที่เป็นการวิเคราะห์โครงสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างตัวกระทำและการกระทำทางสังคมภายในเครือข่ายจึงจะช่วยให้เกิดความเข้าใจปรากฏการณ์ห้องแห่งเสียงสะท้อนได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ด้วยการสร้างภาพแสดงผลการวิเคราะห์ในรูปแบบกราฟที่ประกอบสร้างจากการเชื่อมต่อทั้งหมดของผู้ใช้ จุดเชื่อมต่อ (node) ในสื่อสังคมออนไลน์ที่อยู่ในชุดข้อมูลจะสามารถแสดงให้เห็นเครือข่ายความสัมพันธ์แบบมีทิศทางและสะท้อนให้เห็นการถูกดึงดูดเข้าหาขั้วเดียวกันหรือการก่อตัวของกลุ่มเครือข่ายย่อยหากมีภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนในเครือข่าย

ส่วนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์จากข้อมูลมหัต (big data) แสดงให้เห็นทั้งคุณูปการเชิงระเบียบวิธีวิจัยที่สามารถเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลในแบบที่สามารถอุดช่องโหว่ที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ข้อมูลที่ได้จากการรายงานตนเอง (self-report) ของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาดังด้วยวิธีการดั้งเดิมอย่างการสำรวจหรือการทดลอง

จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทวิตเตอร์ (Twitter) ในบริบทการสื่อสารการเมืองประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าในสังคมไทย ทวิตเตอร์เป็นที่นิยมในกลุ่มผู้ใช้ที่เป็นชาวดิจิทัลโดยกำเนิด ซึ่งตรงกับกลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรก โดยการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ทางการเมืองของเยาวชนไทยแสดงให้เห็นว่าสื่อออนไลน์เป็นหนึ่งในช่องทางที่เปิดรับข้อมูลข่าวสารทางการเมืองและมีบทบาทในการหล่อหลอมและกล่อมเกลางานการเมือง รวมไปถึงการเป็นแหล่งเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของเยาวชนไทยด้วย

อย่างไรก็ตามดังที่กล่าวไปแล้ว วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับห้องแห่งเสียงสะท้อนก็แตกออกเป็นสองมุมมองที่ด้านหนึ่งเชื่อและแสดงความกังวลว่าการเกิดปรากฏการณ์นี้อาจเป็นภัยคุกคามต่อเสรีภาพการแสดงออกและความเป็นประชาธิปไตยในสังคม ส่วนอีกมุมมองหนึ่งเชื่อว่าปรากฏการณ์นี้เป็นเพียงมายาคติหรือไม่ก็เห็นต่างว่าพื้นที่การสื่อสารในโลกออนไลน์เป็นสนามแห่งการโต้ตอบ/โต้แย้งทางความคิดเห็นมากกว่าจะเป็นห้องแห่งเสียงสะท้อน เมื่อพิจารณาร่วมกับมุมมองทางทฤษฎีเกี่ยวกับการสื่อสารและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของเยาวชนก็จะแบ่งได้เป็นสองแนวทางเช่นกัน คือ มุมมองที่เน้นไปที่ความเอนเอียงและการขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่ โดยเฉพาะการเมืองแบบสถาบัน ขณะที่อีกมุมมองกลับเห็นว่าคนรุ่นใหม่ได้มีการเคลื่อนย้ายที่ทางของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไปสู่พื้นที่ออนไลน์ซึ่งไม่ได้อยู่แยกขาดเป็นคู่ขนานกับโลกแห่งความเป็นจริง แต่กลับเชื่อมโยงผูกพัน และต่อยั่ส่งเสริมซึ่งกันและกันแบบไร้ตะเข็บ (Loader, Vromen and Xenos 2014, 143) และในพื้นที่ออนไลน์นี้ คนรุ่นใหม่ได้มีการให้นิยามตลอดจนกำหนด

รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะใหม่ที่ต่างจากการมีส่วนร่วมในยุคหรือรุ่นก่อนไปอย่างพลิกโฉม

ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาการสื่อสารทางการเมืองในพื้นที่ออนไลน์ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรกในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 คณะผู้วิจัยได้ออกแบบการวิจัยให้ครอบคลุมวิธีการวิจัย ขั้นตอนการวิจัยและวิธีการวิจัย ในลักษณะของพหุวิธีวิจัย รวมทั้งสิ้น 4 วิธีการดังต่อไปนี้

1. **การสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม** กลุ่มตัวอย่างของการสำรวจ คือ กลุ่มผู้ที่มีอายุ 18-25 ปี ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นครั้งแรก โดยกำหนดพื้นที่ในการเก็บข้อมูลครอบคลุม 4 ภูมิภาค ภูมิภาคละ 2 จังหวัด รวมเป็น 8 พื้นที่ จำนวนทั้งหมด 3,286 ตัวอย่าง การเก็บข้อมูลดำเนินการผ่านผู้ประสานงานในแต่ละพื้นที่ และทำการเก็บข้อมูลผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์ โดยใช้ลิงก์และ QR Code ที่แยกจากกันในแต่ละพื้นที่และกลุ่มตัวอย่างตอบแบบสอบถามผ่าน Google Form

2. **การสนทนากลุ่ม** ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นครั้งแรกใน 8 พื้นที่ (ตามพื้นที่ของการเก็บข้อมูลจากการสำรวจ) โดยจัดการสนทนากลุ่มพื้นที่ละ 1 กลุ่ม กลุ่มละ 8-12 คน มีการคัดเลือกผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่ชัดเจนและมีพฤติกรรมมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างตื่นตัว เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยในเชิงลึกที่สะท้อนถึงทัศนคติ ความคิดเห็น พฤติกรรม ตลอดจนประสบการณ์ตรงของการสื่อสารการเมืองในบริบทการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2562 ที่มีรายละเอียดในเบื้องต้นมากขึ้น

3. **การทดลองติดตามและมีปฏิสัมพันธ์กับเพจเฟซบุ๊กเพื่อศึกษาภาวะฟองสบู่ตัวกรองทางการเมือง** เพื่อทดสอบว่าอัลกอริทึมของเฟซบุ๊ก (Facebook) ส่งผลต่อสิ่งที่ผู้ใช้จะได้พบเห็นบนนิวส์ฟีด (News Feed) ในลักษณะของฟองสบู่ตัวกรองหรือไม่ โดยมีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่าผู้เข้าร่วมการทดลองจะได้รับข้อมูลแตกต่างกันตามความสนใจจำลองที่สร้างขึ้นในการทดลอง โดยให้ผู้เข้าร่วมการทดลอง 19 คน แบ่งเป็น 4 กลุ่ม กลุ่มละ 4-6 คน แต่ละคนใช้ชื่อสมมติ ผู้วิจัยกำหนดให้แต่ละกลุ่มให้ติดตามเพจ (Page) ที่กำหนดซึ่งสะท้อนแนวคิดทางการเมืองในแนวทางต่างกัน โดยก่อนทำการทดลอง ผู้เข้าร่วมจะบันทึกข้อมูลของตนเอง พฤติกรรม ความรู้ และทัศนคติทางการเมือง จากนั้นเมื่อเข้าร่วมทดลองจะมีปฏิสัมพันธ์ในเพจการเมืองและบันทึกพฤติกรรมกับความรู้สึกและความคิดเห็นของตนเอง

เพจทางการเมืองมีทั้งสิ้น 4 กลุ่ม คือ

1. **เพจแนวอนุรักษ์นิยม** มีทัศนคติสนับสนุนกลุ่มอำนาจเก่าในสังคม ไม่ต้องการความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่จะลดอำนาจกลุ่มเดิม เช่น องค์การเก็บขยะแผ่นดิน, พรรคพลังประชารัฐ
2. **เพจแนวเสรีนิยม** มีทัศนคติสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงและผู้เล่นหน้าใหม่ทางการเมือง เน้นกระจายโอกาสและความเท่าเทียม รวมถึงท้าทายการผูกขาดอำนาจ เช่น ไข่แมวX, รวมาวาทกรรมสลิมอกหัก
3. **เพจแนวระบุน่าไม่ได้** แม้จะมีเนื้อหาพาดพิงการเมือง แต่ไม่ได้เป็นเพจเพื่อการเมืองโดยเฉพาะและไม่สามารถระบุอุดมการณ์ได้ชัดเจน เช่น อีเจ็บบเลียบด่วน, Drama-addict

4. เพจแวนกลาง ๆ นำเสนอความคิดเห็นกลาง ๆ ทางการเมือง ไม่ได้สนับสนุนข้อใดชัดเจน เน้นการเป็นพื้นที่ตรงกลางที่สะท้อนความหลากหลาย เช่น The People, ThaiPublica

4. การวิเคราะห์บีบิกดาต้าและเครือข่ายสังคมของกลุ่มผู้เลือกตั้งครั้งแรกบนทวิตเตอร์
คณะผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลผ่าน Twitter Search API¹ จากข้อมูลการแลกเปลี่ยนสื่อสารทางการเมืองบนทวิตเตอร์ ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มไมโครบล็อกกิ้งสำคัญและเป็นที่ยอมรับของเยาวชนคนรุ่นใหม่ โดยใช้กรอบเวลาช่วง 1 เดือน ก่อนและหลังการเลือกตั้ง (24 กุมภาพันธ์-24 เมษายน พ.ศ. 2562) โดยการสุ่มเลือกบัญชีผู้ใช้ด้วยการคัดกรองผ่านแฮชแท็ก (hashtag) ที่เกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 บนเครือข่ายทวิตเตอร์ ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ครอบคลุมถึงกิจกรรมการสื่อสารต่อไปนี้ คือ การรีทวีต (retweet) การกล่าวถึง (mention) การตอบกลับ (reply) และการติดตาม (following/follower) และได้ใช้ Gephi² ในการสร้างภาพกราฟข้อมูลแสดงผลการวิเคราะห์ (visualization) เพื่อตอบสนองมาตรฐานต่อไปนี้

1. เครือข่ายการสื่อสารที่ทำการศึกษาสะท้อนความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีแนวโน้มแสวงหาหรือถูกดึงดูดโดยกลุ่มที่คิดเหมือนกับตนเอง (homophily) มากกว่าลักษณะของเวทีเปิดทางความคิดที่แบ่งขั้วกัน (forum)

2. ความถี่ของจุดเชื่อมโยงระหว่างผู้ใช้ที่มีข้อความคิดเดียวกันสูง (อนุรักษนิยม – อนุรักษนิยม, เสรีนิยม – เสรีนิยม) ปรากฏชัดเจนมากกว่าความถี่ของจุดเชื่อมโยงระหว่างผู้ใช้ที่มีข้อความคิดต่างกันต่ำ (อนุรักษนิยม – เสรีนิยม, อนุรักษนิยม – กลาง ๆ, เสรีนิยม – กลาง ๆ)

3. จุดเชื่อมโยง (node) ที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของเครือข่ายความสัมพันธ์เป็นตัวแทนของผู้มีลักษณะเป็นผู้นำทางความคิดในโลกออฟไลน์มากกว่าการเป็นผู้นำทางความคิดในโลกออนไลน์เท่านั้น

¹ API หรือ Application Programming Interfaces หมายถึง แอปพลิเคชันที่เปิดเป็นช่องทางการเข้าถึง (access) ข้อมูลในแพลตฟอร์มทวิตเตอร์ (Twitter data) ทั้งแบบทั่วไป (default) ที่สามารถเข้าถึงได้เลย เนื่องจากผู้ใช้เปิดเป็นสาธารณะ (share publicly) และ/หรือแบบเป็นส่วนตัว (non-public Twitter information) อาทิ ข้อความส่วนตัว (direct message) ที่ต้องได้รับอนุญาตก่อน โดยหลักการ API เป็นช่องทางที่โปรแกรมคอมพิวเตอร์ใช้สื่อสารกัน (talk) เพื่อขอ (request) และนำส่ง (deliver) ข้อมูล ซึ่งมีการเปิดให้สามารถเรียกข้อมูลจาก “จุดปลายทาง” (endpoint) หรือที่อยู่ที่อยู่สอดคล้องกับชนิดข้อมูลที่เปิดให้เข้าถึง (ทำงานเหมือนหมายเลขโทรศัพท์ที่ใช้ระบุเฉพาะเจาะจงแต่ละเครื่อง) ที่มา: <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/twitter-api>

² Gephi เป็นโปรแกรม “โอเพ่นซอร์ส” (open-source software) หรือฟรีซอฟต์แวร์ที่เปิดเสรีสำหรับผู้สนใจ โดยเป็นโปรแกรมที่ใช้วิเคราะห์ (network analysis) รวมถึงสร้างและแสดงภาพเครือข่าย (network visualization) อันจะเป็นการเอื้อให้เห็นรูปแบบ (pattern) แนวโน้มหรือทิศทาง (trend) ชี้ให้เห็นสิ่งผิดปกติหรือจุดที่แตกต่าง (outlier) และช่วยในการเล่าเรื่องนำเสนอข้อมูลด้วยภาพกราฟ ที่มา: <https://gephi.org>

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยจากคำถามวิจัยทั้ง 3 ข้อ มีดังต่อไปนี้

คำถามวิจัยข้อที่ 1: การสื่อสารทางการเมืองในพื้นที่ออนไลน์ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรก มีองค์ประกอบของภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนหรือไม่ เพียงไร ในช่วงของการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562

ตามนิยามศัพท์ที่ได้กำหนดไว้ในงานวิจัยนี้ สามารถแยกองค์ประกอบของภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน และผลการค้นพบในแต่ละองค์ประกอบอันเกี่ยวข้องกับ การสื่อสารทางการเมืองในพื้นที่ออนไลน์ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรก ให้เห็นตามระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้โดยสรุป ตามตารางต่อไปนี้

องค์ประกอบของภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน	การสำรวจด้วยแบบสอบถาม	การสนทนากลุ่ม	การทดลองติดตามและมีปฏิสัมพันธ์กับเพจการเมืองบนเฟซบุ๊ก	การวิเคราะห์ข้อมูลบิกดาต้าและวิเคราะห์เครือข่ายสังคม
ระบบการสื่อสารแบบปิดที่ไม่ให้ความคิดที่ขัดแย้งกับข้อมูลหรือชุดความคิดหลักเข้ามาหรือดำรงอยู่ได้				
ข้อมูลหรือชุดความคิดหลักหนึ่ง ๆ ได้รับการตอกย้ำและขยายให้กว้างขวางขึ้นผ่านการทำซ้ำและสนับสนุนในกลุ่มแบ่งขั้วหรือเครือข่ายแบบแบ่งขั้ว	●	●	●	●
การมีบ่อรวมของข้อมูลและข้อถกเถียงที่จำกัดในกลุ่มแบ่งขั้วหรือเครือข่ายแบบแบ่งขั้ว		●	●	
ผู้สนับสนุนข้อมูลหรือชุดความคิดที่เป็นเสียงข้างน้อย มักจะเงียบเสียงไม่แสดงออกเพราะแรงกดดันที่จะไม่ถูกยอมรับหรือการถูกโดดเดี่ยวทางสังคม		●	●	

องค์ประกอบของภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน	การสำรวจด้วยแบบสอบถาม	การสนทนากลุ่ม	การทดลองติดตามและมีปฏิสัมพันธ์กับเพจการเมืองบนเฟซบุ๊ก	การวิเคราะห์ข้อมูลบิกดาต้าและวิเคราะห์เครือข่ายสังคม
การกลั่นกรองและการคัดสรรข้อมูลโดยระบบอัลกอริทึมที่พิจารณาจากแบบแผนของการใช้ที่ผ่านมา รวมถึงลักษณะร่วมกันของผู้ใช้ในเครือข่าย		●	●	
การกลั่นกรอง คัดสรรและปิดกั้นข้อมูลโดยผู้ใช้		●	●	
การสร้างกลุ่มแบ่งขั้วตามประเด็นหรือความสนใจ		●		●
การกระจายชุดของความคิดความเชื่อต่อกันไปในลักษณะที่ไหลบ่าล้นเหมือนน้ำตกในโลกไซเบอร์				●
ความสุดโต่งของกลุ่มที่มีอัตลักษณ์ร่วมกัน				

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาที่หลากหลาย เพื่อเสริมแรงและอุดช่องโหว่ของกันและกันในการหาคำตอบแก่คำถามวิจัยข้างต้นให้ได้รอบด้านมากที่สุด มิติต่างๆ ที่ศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของห้องแห่งเสียงสะท้อน อาจปรากฏจากข้อค้นพบของวิธีการศึกษาหนึ่ง แต่ไม่พบในอีกวิธีการศึกษาหนึ่ง ซึ่งมีขอบเขตของการศึกษา ตลอดจนข้อได้เปรียบและเสียเปรียบในการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่แตกต่างกัน

ในแง่ของระบบการสื่อสารแบบปิดที่ไม่เปิดให้ความคิดที่ขัดแย้งกับข้อมูลหรือชุดความคิดหลัก

เข้ามาหรือดำรงอยู่ได้ พบว่าไม่ได้รับการสนับสนุนจากข้อมูลเชิงประจักษ์ในทุกวิธีการศึกษา ในการสำรวจด้วยแบบสอบถาม ผู้ตอบแบบสอบถามมีค่าคำตอบในระดับต่ำในข้อของการปิดกั้นเนื้อหาหรือบุคคลที่มีความคิดหรือแนวทางทางการเมืองที่แตกต่างจากตนเองด้วยการเลิกติดตาม (unfollow) เลิกเป็นเพื่อน (unfriend) หรือซ่อนโพสต์ (hide) ขณะที่ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มก็บ่งชี้ว่าแม้จะมีการเลือกเปิดรับข้อมูลในลักษณะที่ตอกย้ำความเชื่อหรืออคติที่มีอยู่เดิม แต่คนรุ่นใหม่ที่เป็นผู้เลือกตั้งครั้งแรกในการศึกษานี้ก็ยังเปิดกว้างที่จะรับฟังหรือแม้แต่อภิปรายโต้แย้งกับผู้ที่มีความคิดความเชื่อ

ทางการเมืองที่แตกต่างจากตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มาจากเจนเนอเรชั่นที่เป็นผู้ใหญ่และมีแนวโน้มไปในทางอนุรักษนิยมมากกว่า และที่น่าสนใจคือคนรุ่นใหม่กลุ่มนี้มองว่าตนมีความเปิดกว้างทางความคิดมากกว่าผู้ใหญ่ สามารถเปิดรับและแลกเปลี่ยนกันได้แม้จะไม่เห็นด้วยก็ตาม

ขณะเดียวกัน การทดลองติดตามหรือมีปฏิสัมพันธ์ผ่านเพจเฟซบุ๊กทางการเมืองก็ไม่ได้สะท้อนภาพของระบบปิดทางข้อมูล เพราะปรากฏว่ามีเนื้อหาเกี่ยวกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองฝั่งตรงข้ามผ่านเข้ามาในฟีด (feed) ได้อยู่ แม้จะไม่บ่อยเท่าเนื้อหาจากฝั่งที่สอดคล้องกันทางทัศนทางการเมืองก็ตาม ขณะที่การวิเคราะห์บิกดาต้าและเครือข่ายทางสังคมผ่านทวิตเตอร์ก็ยังพบจุดที่อยู่ระหว่างรอยต่อที่ทำหน้าที่เป็นเหมือน “สะพาน” (bridges) เชื่อมระหว่าง 2 เครือข่ายย่อยที่แยกตามชั่วความคิดที่ต่างกัน ทำให้ผู้ที่อยู่ปลายสุดของแต่ละกลุ่มสามารถเห็นหรือได้รับข่าวสารของอีกเครือข่ายย่อยผ่าน “สะพาน” ได้ แม้จะไม่มากนักเพราะ “สะพาน” มีน้อยมากก็ตาม

ยิ่งไปกว่านั้น แพลตฟอร์มทวิตเตอร์ไม่เป็นระบบการสื่อสารแบบปิด เนื่องจากระบบมอบเสรีภาพให้ผู้ใช้สามารถเลือกได้ว่าอยากเห็นหรือไม่เห็นเนื้อหาข้อมูลใดบ้างผ่านระบบการติดตาม อีกทั้งทวิตเตอร์ยังมีฟังก์ชันแฮชแท็กเป็นกลไกที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะไว้ ดังนั้นผู้ใช้จึงสามารถเลือกติดตามได้ทั้งข้อมูลที่ตรงและขัดแย้งกับชุดความคิดความเชื่อของตนได้ และสามารถเข้าถึงข้อมูลที่มาจากหลากหลายจุดยืนทางความคิดได้ผ่านฟังก์ชันแฮชแท็กดังกล่าว

ในทางตรงกันข้าม การวิจัยพบว่าการที่ข้อมูลหรือชุดความคิดหลักหนึ่ง ๆ ได้รับการตอกย้ำและขยายให้กว้างขวางขึ้นผ่านการทำซ้ำและสนับสนุนกลับเป็นภาพสะท้อนให้เห็นผ่านข้อค้นพบในทุกวิธีวิจัย โดยเฉพาะในการวิเคราะห์ผ่านบิกดาต้าและการวิเคราะห์เครือข่ายบนทวิตเตอร์ที่ภาพกราฟซึ่งประมวลจากการรีทวีต (retweet) กล่าวถึง (mention) และติดตาม (follow) ประมวลให้เห็นการไหลของข้อมูลหรือชุดความคิดหลักหนึ่ง ๆ เคลื่อนจากกลุ่มผู้นำทางความคิดออกไปยังเครือข่ายที่ยึดโยงกันด้วยเส้น (line) ที่แสดงการเชื่อมต่อระหว่างจุดหรือบัญชีผู้ใช้ในเครือข่ายอย่างชัดเจน

ในวิธีวิจัยแบบอื่น เช่น การสนทนากลุ่ม ผู้เข้าร่วมประเมินกล่าวว่าเป็นเรื่องธรรมดาของการสื่อสารทางการเมืองผ่านเครือข่ายที่ผู้คนจะเลือกให้การสนับสนุนและเผยแพร่ต่อชุดความคิดที่ตรงกับทัศนของตนเอง ขณะที่ในการทดลองติดตามหรือมีปฏิสัมพันธ์ผ่านเพจเฟซบุ๊กทางการเมืองก็ปรากฏผ่านการแพร่กระจายในลักษณะเดียวกัน อันน่าจะเป็นผลจากระบบอัลกอริทึมของเฟซบุ๊กได้สร้างสภาพแวดล้อมที่ทำให้การเปิดรับข้อมูลข่าวสารทางการเมืองของฝั่งที่เลือกติดตามและมีปฏิสัมพันธ์ด้วยให้มีความเข้มข้นมากขึ้นตามประสบการณ์ของผู้เข้าร่วมการทดลองที่รายงานว่าได้เห็นเนื้อหาซ้ำ ๆ จากเพจที่ผู้เข้าร่วมการทดลองกดติดตามและกดถูกใจไว้ และเห็นเนื้อหาหลักขณะเดียวกันจากหลายเพจหรือแหล่งข่าวที่ผู้เข้าร่วมการทดลองกดติดตามและกดถูกใจไว้ เป็นต้น

ในส่วนของกรณีบ่อรวมของข้อมูลและข้อถกเถียงที่จำกัดในกลุ่มแบ่งขั้วหรือเครือข่ายแบบแบ่งขั้ว ปรากฏข้อค้นพบเชิงประจักษ์ชัดเจนสูงที่สุดในการทดลองติดตามหรือมีปฏิสัมพันธ์ผ่านเพจเฟซบุ๊กทาง

การเมือง จากการออกแบบการทดลองให้ผู้เข้าร่วมการทดลองติดตามและมีปฏิสัมพันธ์กับเพจที่คณะผู้วิจัยคัดเลือกมาตามกลุ่มความสนใจทางการเมืองแล้ว แม้จะไม่ได้เป็นการจัดกลุ่มโดยละเอียดในด้านคุณภาพเนื้อหาและผู้วิจัยไม่ได้วิเคราะห์เนื้อหาที่ผู้เข้าร่วมการทดลองได้รับ แต่ผู้เข้าร่วมการทดลองก็รายงานว่าได้เห็นเนื้อหาเดียวกันหรือมีสาระคล้ายคลึงจากหลายเพจที่ติดตาม เช่น เนื้อหาประณามพรรคอนาคตใหม่ที่พบบ่อยผ่านการติดตามกลุ่มเพจอนุรักษ์นิยม แม้ว่าบางครั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมจะไม่เกี่ยวข้องกับพรรคก็ตาม แต่แอดมินหลายเพจก็เลือกเชื่อมโยงประเด็นและนำเสนอให้เกี่ยวข้องกันได้ แสดงให้เห็นว่าการติดตามหลายเพจแต่อยู่ในช่วงการเมืองเดียวกันไม่ได้ทำให้ผู้ใช้ได้รับเนื้อหาที่หลากหลายขึ้น

สำหรับประเด็นที่ว่าผู้สนับสนุนข้อมูลหรือชุดความคิดที่เป็นเสียงข้างน้อยมักจะเจียบเสียง ไม่แสดงออกเพราะแรงกดดันที่จะไม่ถูกยอมรับหรือการถูกโดดเดี่ยวทางสังคม พบว่ามีข้อค้นพบที่สนับสนุนเฉพาะในการสนทนากลุ่มที่ผู้เข้าร่วมหลายคนยอมรับว่ามีประสบการณ์ที่ถูกโอบล้อมด้วยกลุ่มที่มีความเห็นต่าง และมักจะเลือกวิธีเจียบเสียงเพื่อเลี่ยงกับการปะทะหรือการถูกข่มเหงด้วยวาจา ทั้งนี้ผลการวิจัยจากการสำรวจพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมของการเลือกที่จะเจียบเสียงในระดับปานกลาง ซึ่งไม่แสดงทิศทางที่ชัดเจนและไม่สามารถระบุเหตุผลได้ว่าการเลือกเจียบเสียงนั้นเป็นเพราะสาเหตุของการกลัวการไม่ได้รับการยอมรับหรือการถูกโดดเดี่ยวจากสังคมหรือไม่ สำหรับการทดลองติดตามเพจการเมืองและการวิเคราะห์ผ่านบิกดาต้าและการวิเคราะห์เครือข่ายบนทวิตเตอร์ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงประจักษ์ในลักษณะนี้ได้ จึงไม่มีข้อค้นพบที่เกี่ยวข้อง

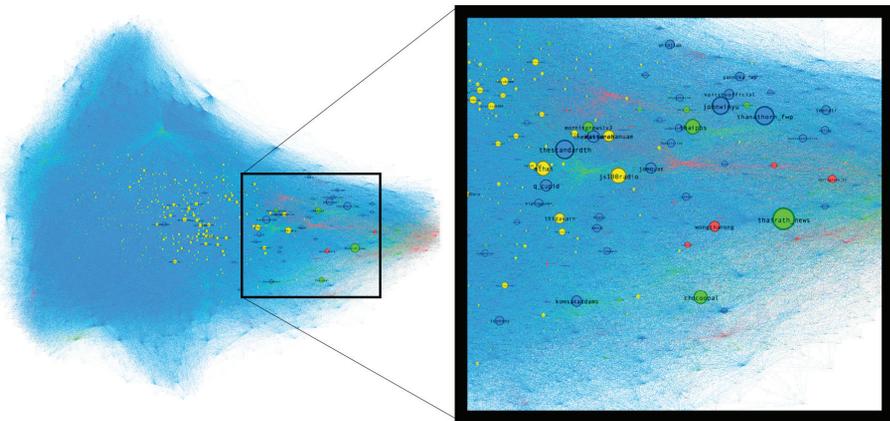
ในส่วนของกรากลั่นกรองและคัดสรรข้อมูลโดยระบบอัลกอริทึมที่พิจารณาจากแบบแผนการใช้ที่ผ่านมาและลักษณะร่วมกันของผู้ใช้ในเครือข่าย พบข้อค้นพบที่สนับสนุนชัดเจนที่สุดในการทดลองติดตามเพจการเมืองที่ผู้เข้าร่วมการทดลองรายงานว่าในช่วงครึ่งหลังของการทดลองได้รับเนื้อหาจากบางเพจที่สอดคล้องกับความสนใจจำลองมากขึ้น เห็นเนื้อหาที่เพชฌุ๊กเลือกมาให้ในรูปแบบของเนื้อหาที่ได้รับการแนะนำทั้งเนื้อหาที่เพชฌุ๊กคาดเดาจากความสนใจของเพื่อนในเครือข่ายของผู้ใช้ ซึ่งไม่ได้มาจากผู้ใช้โดยตรง แต่เป็นโพสต์หรือเพจที่เพื่อนของผู้ใช้มีปฏิสัมพันธ์ด้วยและยังมีเนื้อหาที่ใกล้เคียงกับความสนใจของผู้ใช้ แม้ตัวผู้ใช้เองหรือเพื่อนของผู้ใช้ไม่ได้ให้ความสนใจมาก่อนก็ตาม รวมถึงผู้ใช้ได้เห็นโฆษณาเกี่ยวกับการเมืองจากเพจที่ผู้ใช้ยังไม่เคยกดติดตามหรือกดถูกใจมาก่อน ไปจนถึงการที่ผู้ใช้ได้เป็นแฟนตัวยง (Top Fan) และได้เห็นเนื้อหาจากเพจที่ตนมีสถานะแฟนตัวยงมากขึ้น

ในประเด็นนี้ ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มที่ใช้เพชฌุ๊กให้ความคิดเห็นตรงกันว่าข้อมูลที่ได้รับโดยส่วนใหญ่ นั้น มีลักษณะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แสดงทัศนคติทางการเมืองที่สอดคล้องกับตนเองแทบทั้งหมด ซึ่งคาดการณ์ว่าอัลกอริทึมน่าจะมีส่วนในการเลือกให้เห็นแต่สิ่งที่ชื่นชอบ และเมื่อผู้ดำเนินการสนทนากลุ่มได้ให้ข้อมูลเรื่องอัลกอริทึมที่ช่วยกลั่นกรองไป กลุ่มผู้เข้าร่วมสนทนาก็ตอบว่าเคยได้ยินเรื่องนี้เช่นกันและคิดว่ามีความเป็นไปได้สูงว่ามีระบบกลั่นกรองและคัดสรรในสิ่งที่เขาชื่นชอบมาให้

สำหรับการสร้างกลุ่มแบ่งขั้วตามประเด็นหรือความสนใจ พบผลเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนอยู่ในสองวิธีการวิจัย คือ การสนทนากลุ่มที่ผู้เข้าร่วมหลายคนจาก

หลายกลุ่มมองว่าการแบ่งขั้วหรือแบ่งกลุ่มตามความสนใจเป็นธรรมชาติของมนุษย์ในการแสวงหาแนวร่วมและพบแนวโน้มในการคัดกรองการเปิดรับสื่อตามความชอบในผู้เข้าร่วมสนทนาทุกกลุ่ม และในผลการวิเคราะห์เครือข่ายสังคมบนทวิตเตอร์ที่สะท้อนแนวโน้มการก่อตัวของกลุ่ม (modularity) ในภาพรวมแสดงให้เห็นการเกิดแบบโครงสร้างของเครือข่ายที่แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม

เครือข่ายย่อยอย่างชัดเจน ได้แก่ อนุรักษ์นิยมและเสรีนิยม ซึ่งทั้ง 2 กลุ่มเครือข่ายย่อย เป็นการก่อตัวของเครือข่ายของคนที่มีความคิดเห็นเหมือนกัน (like-minded community) เนื่องจากมีเส้นความเชื่อมโยงที่เกิดจากพฤติกรรมกรเลือกปฏิสัมพันธ์กับคนที่คิดหรือมีทัศนคติแบบเดียวกัน ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 ภาพแสดงภาพขยายจุดที่มีค่าความเชื่อมโยง (connection) โดยรวมสูง

ในส่วนของกรกระจายชุดความคิดความเชื่อมต่อกันไปในลักษณะที่ไหลบ่าล้นเหมือนน้ำตกในโลกไซเบอร์ พบหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนผ่านการวิเคราะห์เครือข่ายสังคมบนทวิตเตอร์ ด้วยความที่กลไกของระบบทวิตเตอร์เอื้อให้ผู้ใช้เห็นความเคลื่อนไหวของผู้ใช้คนอื่นที่ตนติดตามในแพลตฟอร์มใน “home timeline” ของตน (พื้นที่แสดงทวิตที่มาจากบัญชีที่ผู้ใช้เลือกติดตามเป็นหลัก) ทำให้ผู้ใช้สามารถสำรวจและประเมินข้อมูลที่เกิดจากผู้ใช้อื่นในเครือข่ายได้ก่อนที่ตนจะทำการสื่อสารหรือปฏิสัมพันธ์ใดๆ ได้ ผวนวกกับฟังก์ชันการรีทวิต การกล่าวถึง หรือการตอบกลับที่เอื้อให้ผู้ใช้มีปฏิสัมพันธ์กับข้อมูลของผู้ใช้อื่นได้

ในเบื้องต้นสิ่งเหล่านี้เอื้อให้เกิดการสื่อสารแบบตามกระแส ทั้งนี้ผลการวิเคราะห์เครือข่ายด้วยเส้นชี้เข้า (in-degree) แสดงให้เห็นการมีอยู่ของกลุ่มบัญชีผู้ใช้ที่มีลักษณะเป็นผู้นำทางความคิดที่มีอิทธิพลต่อบัญชีอื่น ๆ เพราะถูกรีทวิต กล่าวถึง ตอบกลับ และติดตามจากบัญชีอื่นเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถตีความจากภาพกราฟข้อมูลที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้นำทางความคิดและเครือข่ายที่มีความเชื่อมโยงกันได้ว่าอาจเป็นการสะท้อนให้เห็นการแพร่กระจายของข้อมูลที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์แบบตามกระแสกันโดยมีกลุ่มบัญชีที่มีลักษณะเป็นผู้นำทางความคิดที่กระจายอยู่ในทั้ง 2 เครือข่ายย่อยเอื้อให้เกิดการแพร่กระจายข้อมูลที่ต่างกันในแต่ละเครือข่ายย่อย

นอกจากนี้ในส่วนของความสับสนของกลุ่มที่มีอัตลักษณ์ร่วมกัน ไม่พบหลักฐานสนับสนุนจากวิธีวิจัยใดเลย

คำถามวิจัยข้อที่ 2: ภาวะของห้องแห่งเสียงสะท้อนในพื้นที่ออนไลน์มีความสัมพันธ์อย่างไรกับทัศนคติทางการเมืองของผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรกในช่วงของการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562

พื้นที่ออนไลน์เป็นพื้นที่การสื่อสารหลักที่กลุ่มเยาวชนที่เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นครั้งแรกใช้ในแหล่งอ้างอิง เปิดรับข้อมูลข่าวสาร และสื่อสารความคิดเห็นทางการเมือง อย่างไรก็ตามการวิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติทางการเมืองของตนที่ชัดเจนอยู่แต่เดิมและใช้พื้นที่ออนไลน์เพื่อเปิดรับข้อมูลข่าวสาร แต่ก็มีแนวโน้มที่จะเลือกเปิดรับ ติดตาม และเชื่อในข้อมูลข่าวสารที่สอดคล้องกับทัศนคติทางการเมืองเดิมของตนและเพื่อตอกย้ำและยืนยันความคิดความเชื่อที่มีอยู่เดิม

ทัศนคติทางการเมืองของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งแรกส่วนหนึ่งหล่อหลอมมาจากสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นรากฐานในชีวิตอันจะนำมาซึ่งทัศนคติพื้นฐานส่วนบุคคล ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของเพศสภาพ ชนชั้นทางสังคม เพื่อน ครอบครัว และการศึกษา อีกส่วนหนึ่งมาจากข้อมูลข่าวสารที่บริโภคผ่านสื่อโดยเฉพาะแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ที่เป็นช่องทางหลักในกระบวนการกล่อมเกลางานทางการเมืองของคนกลุ่มนี้ สิ่งเหล่านี้ร่วมประกอบสร้างภูมิทัศน์ทางความคิดรายรอบแต่ละบุคคลเอาไว้ เรียกได้ว่าเป็นบ้านหลอมทัศนคติทางการเมืองของแต่ละบุคคล ซึ่งเมื่อมีการปฏิสัมพันธ์หรือรวมกลุ่มในสังคม วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่าในระดับปัจเจก มนุษย์มีกลไกเชิงจิตวิทยาที่ทำให้เกิดแนวโน้มที่จะปะทะสังสรรค์หรือรวมกลุ่มกับ

คนที่มีความคิดความเชื่อเหมือนกับตน ทำให้เลือกเปิดรับข้อมูลที่ไม่ขัดแย้งกับความคิดหรือทัศนคติของตน โดยกลไกดังกล่าวจะทำงานร่วมกับกลไก/อัลกอริทึมของแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ที่เอื้อให้ผู้ใช้สามารถเลือกคนเข้าในเครือข่ายสังคมของตนได้อย่างอิสระ รวมถึงเรียนรู้พฤติกรรมการใช้เพื่อทำนายและนำเสนอข้อมูลตามแบบแผนการใช้ที่ผ่านมาของผู้ใช้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าทัศนคติทางการเมืองมีอิทธิพลต่อรูปแบบการสื่อสารและปฏิสัมพันธ์ในแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ อันจะเอื้อให้เกิดการสร้าง “พื้นที่ทางความคิด” ที่เป็นแหล่งรวมตัวหรือเครือข่ายของผู้ที่มีอุดมการณ์/ทัศนคติทางการเมืองเหมือนกันได้ง่าย ซึ่งการสื่อสารและปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายลักษณะนี้จะนำไปสู่ภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนได้ต่อไป

จากข้อมูลจากการสนทนากลุ่มที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องทัศนคติทางการเมืองแสดงให้เห็นว่าผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มทั้งหมดทราบดีถึงการมีอยู่ของ “การแบ่งขั้วทางการเมือง” โดยมีความโดดเด่นใน 2 ขั้วหลักซึ่งถือเป็นคู่แข่งทางการเมือง ได้แก่ ฝ่ายที่สนับสนุนขั้วการเมืองของพรรคพลังประชารัฐภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้นำคสช. ที่เป็นตัวแทนของทัศนคติทางการเมืองแบบอนุรักษนิยมกับฝ่ายที่ปฏิเสธพรรคพลังประชารัฐและเป็นตัวแทนของทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยม

ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มมากกว่าร้อยละ 80 ขึ้นชอบพรรคอนาคตใหม่และติดตามสื่อออนไลน์ของพรรค เพราะมีจุดยืนและแนวความคิดทางการเมืองที่สอดคล้องกัน และกว่าครึ่งหนึ่งยอมรับว่าเลือกพรรคอนาคตใหม่ มีบางคนติดตามข้อมูลที่หลากหลายจากแหล่งข้อมูลที่เป็นกลางแต่ก็ยังเลือกที่จะเชื่อเฉพาะ

ข้อมูลด้านดี ๆ ของฝ่ายที่ตนเองชอบเป็นหลัก และยังคงมองฝ่ายที่ตนเองไม่ชอบในแง่ลบ นอกจากนี้แม้จะมีแนวโน้มในการคัดกรองการเปิดรับสื่อตามความชอบ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มจำนวนหนึ่งก็ยังบอกว่ามีการเปิดรับข้อมูลที่หลากหลายและรับฟังคนที่เห็นต่างอยู่บ้าง

การเลือกเปิดรับข้อมูล การปฏิบัติสัมพันธ์ และการสื่อสารทางการเมืองตามความชอบที่กลุ่มตัวอย่างรายงาน สะท้อนให้เห็นการเฝ้าระวังอคติเชิงอารมณ์ (affective biases) ในการตีความสารเข้าข้างฝั่งที่ตนชอบและต่อต้านฝั่งที่ตนไม่ชอบ นำไปสู่การแบ่งขั้วทางการเมืองที่มีระยะห่างระหว่างผู้ที่มีทัศนคติทางการเมืองในขั้วตรงข้ามกันมาก และมีการรวมกลุ่มผู้ที่มีทัศนคติในขั้วเดียวกันเป็นกลุ่มก้อนแบบพวกเขา-พวกเรา ซึ่งผลการวิเคราะห์เครือข่ายสังคมด้วยบิกดาต้าแสดงให้เห็นภาพเครือข่ายการสื่อสารที่แยกตัวออกเป็นสองกลุ่มก้อนหรือเครือข่ายย่อยระหว่างกลุ่มที่มีทัศนคติแบบอนุรักษนิยมและเสรีนิยมอย่างชัดเจน พุคอีกนัยหนึ่งคือปรากฏหลักฐานว่าการแบ่งขั้วทางการเมืองส่งผลต่อการเกิดภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน

ในทำนองเดียวกันกับข้อค้นพบที่ได้จากการสนทนากลุ่มและการวิเคราะห์เครือข่ายสังคมออนไลน์ ข้อค้นพบจากการทดลองแสดงให้เห็นว่าการเปิดรับข้อมูลในเฟซบุ๊กเสริมแรงให้เกิดการตอกย้ำอคติความเชื่อเดิมโดยมีภาวะฟองสบู่ตัวกรอง (filter bubbles) ซึ่งเป็นผลมาจากการทำงานของอัลกอริทึมที่

1. มีการเรียนรู้และค้นหาข้อมูลในแบบที่สอดคล้องกับการสื่อสารและปฏิบัติสัมพันธ์ที่ผ่านมาของผู้ใช้ เช่น ทำให้เห็นเนื้อหาจากเพจเดิมน้อย หรือเห็นเนื้อหาลักษณะเดียวกันจากหลายเพจที่ติดตาม

2. เรียนรู้และประเมินจากเครือข่ายสังคมในแพลตฟอร์มของผู้ใช้ ทำให้เห็นเพจ/โพสต์ที่ได้รับการแนะนำและเพจ/โพสต์ที่คนในเพื่อนหรือเครือข่ายสังคมของตนมีปฏิสัมพันธ์ และเห็นโฆษณาจากเพจที่ยังไม่เคยกดติดตามหรือกดถูกใจมาก่อนแต่เพื่อนเคยมีปฏิสัมพันธ์ด้วย

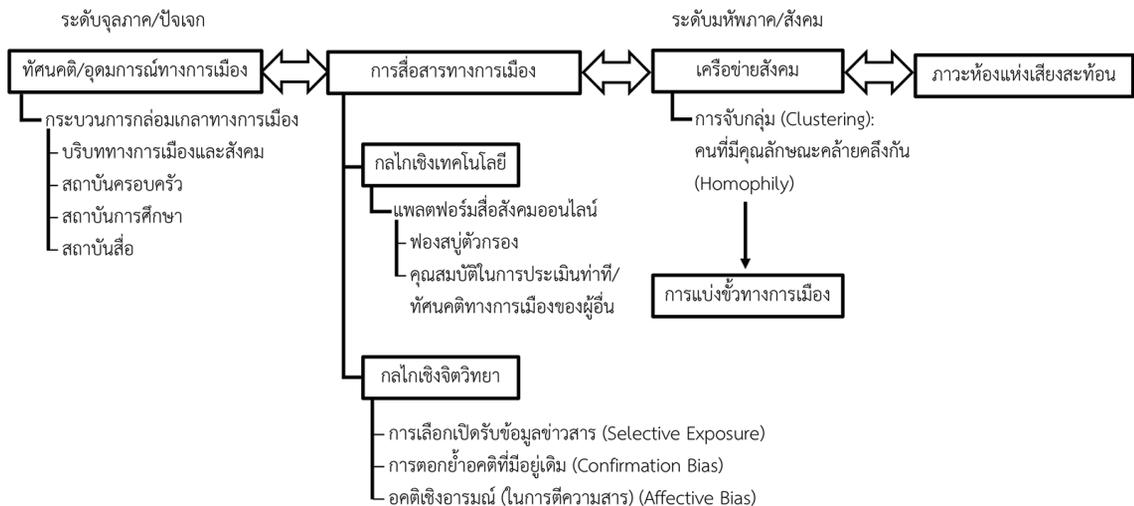
กล่าวโดยสรุปคือระบบอัลกอริทึมของเฟซบุ๊กของผู้ร่วมทดลองได้สร้างสภาพแวดล้อมที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองของฝั่งที่กำหนดให้เลือกติดตามและมีปฏิสัมพันธ์ด้วยความเข้มข้นมากขึ้นตามประสบการณ์ในการทดลองของผู้เข้าร่วม ในลักษณะใกล้เคียงกัน ที่น่าสนใจมากคือในการสนทนากลุ่ม ยังมีผู้ร่วมสนทนาส่วนหนึ่งที่แสดงความคิดเห็นว่าการถูกนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้วิเคราะห์และย้อนกลับมาหาตนเองในรูปแบบของการนำเสนอเนื้อหาแบบเฉพาะเจาะจงตามที่ชื่นชอบถือเป็นเรื่องปกติเพราะต้องการคัดกรองสิ่งที่อยากติดตามอยู่แล้ว ซึ่งการตอบในลักษณะนี้แสดงการยอมรับการมีอยู่ของภาวะฟองสบู่ตัวกรองของแพลตฟอร์มและยอมรับการมีอยู่ของการเกิดภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนที่ตนประสบมา

ในส่วนของผลการทดสอบทางสถิติถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาวะของห้องแห่งเสียงสะท้อนในพื้นที่ออนไลน์กับทัศนคติทางการเมืองเองก็ยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านทัศนคติทางการเมืองและภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนในการสื่อสารทางการเมืองในแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ โดยในการทดสอบความสัมพันธ์ เมื่อแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกตามตัวแปรทัศนคติทางการเมืองทั้ง 3 รูปแบบ คือ เหมินเฉยทางการเมือง/กลาง ๆ, เสรีนิยม และอนุรักษนิยม พบว่ามีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมสื่อสารในพื้นที่ออนไลน์ที่

มีลักษณะของห้องแห่งเสียงสะท้อน กล่าวคือหากปัจเจกบุคคลมีทัศนคติทางการเมืองในแต่ละรูปแบบเข้มข้นขึ้นมากเท่าใด ก็จะทำให้พฤติกรรมกรรมการสื่อสารที่มีลักษณะห้องแห่งเสียงสะท้อนเพิ่มขึ้นมากด้วยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ที่พบนี้ยังเป็นค่าสถิติที่แสดงความสัมพันธ์ในระดับต่ำ ไม่ได้แสดงถึงความสัมพันธ์ที่เด่นชัดมากนัก

ในภาพรวม ผลการวิจัยสนับสนุนข้อสรุปที่ว่าภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองของบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับการทบทวนวรรณกรรมที่ว่าภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการสื่อสารทางการเมืองที่เป็นผลมาจากการทำงานร่วมกันของกลไกเชิงเทคโนโลยีที่มีการเรียนรู้ของปัญญาประดิษฐ์ (machine learning algorithm) ในแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ที่จะสร้าง

ฟองสบู่ตัวกรองให้กับผู้ใช้ และกลไกเชิงจิตวิทยาที่ผู้ใช้จะเลือกเปิดรับข้อมูลข่าวสารที่ตอกย้ำอคติและความเชื่อเดิม อีกทั้งยังมีปัจจัยเสริมอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องคือคุณสมบัติของแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ที่เอื้อให้ผู้ใช้สามารถประเมินทัศนคติทางการเมืองของผู้อื่นได้ จึงส่งผลให้การสร้างเครือข่ายสังคมในแพลตฟอร์มมีลักษณะดึงดูดคนที่คิดเหมือนกัน อันจะนำไปสู่บริบทการสื่อสารที่มีการแบ่งขั้วทางการเมือง (political polarization) รายละเอียดโดยสังเขปตามภาพด้านล่าง โดยในแง่ของผลที่ตามมาจากปรากฏการณ์ห้องแห่งเสียงสะท้อน วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่าการมีอยู่ของห้องแห่งเสียงสะท้อนอาจนำไปสู่ความเสี่ยงของการสร้างกลุ่มแบ่งขั้ว (group polarization) ซึ่งอาจนำไปสู่การรับรู้ทางสังคมที่บิดเบือนและอคติ และในระยะยาวอาจจะกระทบการตัดสินใจทางการเมืองและความเป็นประชาธิปไตยในภาพกว้างของสังคม



ภาพที่ 2 ภาพความสัมพันธ์ระหว่างภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน ทัศนคติทางการเมือง และรูปแบบการสื่อสารทางการเมืองในแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์

คำถามวิจัยข้อที่ 3: ปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลกระทบต่อภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนทางการเมืองในพื้นที่ออนไลน์ในช่วงของการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562

จากกรอบแนวคิดการวิจัยพบผลการศึกษาที่แสดงถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนทางการเมืองในพื้นที่ออนไลน์ในช่วงของการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 ดังนี้

1. อัลกอริทึมสร้างฟองสบู่ตัวกรอง

จากวิธีการศึกษาที่ศึกษาถึงอิทธิพลของปัจจัยด้านอัลกอริทึมทั้ง 3 วิธี คือ การสำรวจ การสนทนากลุ่ม และการทดลอง พบผลการศึกษาที่สอดคล้องกันยืนยันให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอัลกอริทึมสร้างภาวะฟองสบู่ตัวกรอง (filter bubbles) ซึ่งส่งผลต่อการเกิดสภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนของกลุ่มตัวอย่าง

จากผลการศึกษาของการสำรวจพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีประสบการณ์เกี่ยวกับข่าวสารที่คัดสรรโดยแพลตฟอร์มออนไลน์เกือบทุกด้านที่วัดจากข้อคำถามในประเด็นดังกล่าวในระดับมาก ซึ่งระบบหรืออัลกอริทึม (algorithm) ของสื่อสังคมออนไลน์มีระบบ machine learning หรือการเรียนรู้ของเครื่อง โดยอุปกรณ์ที่เราใช้งานจะเรียนรู้จากพฤติกรรมการค้นหาและใช้ข้อมูลของเราและทำการกลั่นกรองเฉพาะข่าวสารที่คิดว่าเราจะสนใจมาให้เห็นบนฟีดข่าว หรือที่เรียกว่าฟองสบู่ตัวกรอง หรือ the filter bubbles นั่นเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าพฤติกรรมของบุคคลมีการเลือกเปิดรับข้อมูลข่าวสารที่มีทิศทางใดทิศหนึ่งจนเกิดการเรียนรู้ของระบบของสื่อสังคมออนไลน์ จึงอาจกล่าวได้ว่าประสบการณ์การได้รับข่าวสารที่คัดสรรเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับพฤติกรรมการสื่อสารที่มีการเลือกเปิดรับสารของผู้สื่อสาร

จากการสนทนากลุ่ม ผู้ร่วมสนทนากลุ่มทั้งหมดรายงานสิ่งที่เกิดขึ้นจากการติดตามเรื่องการเมืองช่วงเลือกตั้งว่ามีพรรคการเมืองที่ชื่นชอบอยู่แล้วโดยได้มีปฏิสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ชอบดังกล่าวด้วย และเมื่อเปิดรับไปเรื่อย ๆ ในหน้าฟีด (feed) ซึ่งนำเสนอข่าวสารข้อมูลที่ตั้งค่าเอาไว้และข้อมูลที่สุ่มมาให้ดูอ่านจะเห็นแต่สิ่งที่ตนชื่นชอบอยู่แล้ว ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ร่วมสนทนากลุ่มหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่าการถูกนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้วิเคราะห์และย้อนกลับมาหาในรูปแบบของการเสนอเนื้อหาเฉพาะที่ชื่นชอบถือเป็นเรื่องปกติเพราะต้องการคัดกรองสิ่งที่อยากติดตามอยู่แล้ว แสดงว่าเป็นการยอมรับการสร้างภาวะฟองสบู่ตัวกรอง อันจะมีผลไปสู่ภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน

ผลของอัลกอริทึมต่อการเกิดสภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน พบได้ชัดเจนในผลการศึกษาจากการทดลองที่พบว่าอัลกอริทึมของเฟซบุ๊กที่ผู้ร่วมทดลองใช้ได้สร้างสภาพแวดล้อมที่ทำให้การเปิดรับข้อมูลข่าวสารทางการเมืองของฝั่งที่เลือกติดตามและมีปฏิสัมพันธ์ด้วยความเข้มข้นมากขึ้นตามประสบการณ์ของผู้เข้าร่วมการทดลอง เห็นได้จากการที่ผู้เข้าร่วมการทดลองที่ได้รับมอบหมายให้ติดตามเพจกลุ่มอนุรักษ์นิยมได้เปิดรับข่าวด้านลบเกี่ยวกับพรรคอนาคตใหม่และนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ มากที่สุด รองลงมาเป็นข้อมูลด้านบวกและข้อมูลแจ้งข่าวสารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ในทางตรงกันข้ามผู้เข้าร่วมการทดลองอีก 3 กลุ่ม ได้เปิดรับข้อมูลอย่างคล้ายคลึงกันในสองลำดับแรก คือ ได้รับข้อมูลของพลเอก ประยุทธ์มากที่สุด รองลงมาเป็นข้อมูลของนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ และผลจากการสัมภาษณ์หลังจบการทดลองพบว่าผู้เข้าร่วมทดลองได้รับประสบการณ์เกี่ยวกับเนื้อหาข่าวสาร

การเมืองบนหน้าฟีด ทั้งการเห็นเนื้อหาซ้ำ ๆ จากเพจที่ผู้เข้าร่วมการทดลองกดติดตามและกดถูกใจไว้ การเห็นเนื้อหาลักษณะเดียวกันจากหลายเพจหรือแหล่งข่าวที่ผู้เข้าร่วมการทดลองกดติดตามและกดถูกใจไว้ การได้เป็นแฟนตัวยงของเพจที่ผู้เข้าร่วมการทดลองกดติดตามและกดถูกใจไว้ การเห็นเพจ/โพสต์ที่ได้รับการแนะนำและเพจ/โพสต์ที่เพื่อนมีปฏิสัมพันธ์ โดยที่ผู้เข้าร่วมการทดลองยังไม่เคยกดติดตามหรือกดถูกใจมาก่อน การเห็นโฆษณาจากเพจที่ผู้เข้าร่วมการทดลองยังไม่เคยกดติดตามหรือกดถูกใจมาก่อน

2. แนวทางการเปิดรับข้อมูลข่าวสารทางการเมืองของผู้ใช้ออนไลน์

ผลในภาพรวมจากการสำรวจและการสนทนากลุ่ม พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีการเปิดรับสื่อที่หลากหลายทั้งจากแนวดิ่ง (vertical/top down) อันเป็นการสื่อสารทางเดียวจากส่วนกลางกระจายลงไปยังผู้รับจำนวนมาก เช่น โทรทัศน์ และแนวนอน/แนวนอน (horizontal) อันเป็นการสื่อสารสองทางจากคนระดับเดียวกันอย่างกรณีของสื่อสังคมออนไลน์ ประเภทของสื่อยังมีทั้งสื่อออนไลน์ และสื่อบุคคลแวดล้อมในบริบทออฟไลน์ อันหมายถึงตัวบุคคลในชีวิตจริงที่สื่อสารกันแบบเห็นหน้าและตอบโต้ได้ เช่น คนในครอบครัว แต่การสื่อสารทั้งหมดมีความโน้มเอียงไปยังชั่วคราวเมืองหนึ่งมากกว่าเสมอ ทั้งนี้สื่อแนวดิ่งและแนวนอนที่กลุ่มตัวอย่างเปิดรับอาจจะเป็นข้อมูลที่มีทิศทางไปในแนวทางเดียวกัน การเปิดรับข้อมูลจากหลายแหล่งจึงไม่ได้แปลว่าข้อมูลจะมีทิศทางหลากหลายตามไปด้วย

จากผลการศึกษาจากการสำรวจพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีการใช้แหล่งข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่หลากหลายแหล่ง กล่าวคือมีการเปิดรับทั้งสื่อหลัก สื่อ

ออนไลน์ รวมถึงการสื่อสารกับบุคคลแวดล้อมในบริบทออฟไลน์ แสดงให้เห็นถึงการเข้าถึงและใช้ข้อมูลจากหลายแหล่ง สื่อที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ใช้เป็นแหล่งข้อมูลหลักทางการเมือง คือ ข่าวและรายการวิเคราะห์ข่าวโทรทัศน์ เว็บไซต์ เพจเฟซบุ๊ก และทวีตเตอร์ที่นำเสนอประเด็นหรือเนื้อหาทั่วไปที่อยู่ในกระแสสังคม และเพจหรือลิงก์ข่าวสารที่เพื่อนในเครือข่ายสังคมออนไลน์แชร์มา แต่ผลจากการสำรวจไม่สามารถให้ข้อมูลได้ว่าทิศทางของข้อมูลที่รับจากหลายแหล่งนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือแตกต่างกัน

ส่วนผลจากการสนทนากลุ่มพบผลที่สอดคล้องกันคือผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มแสดงความคิดเห็นใกล้เคียงกันว่าพร้อมเปิดรับความหลากหลายทางความคิดพร้อมจะรับฟังจากแหล่งที่ตนเองไม่ได้ชื่นชอบแต่แรก อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากเนื้อความและบริบทของเนื้อความในการสนทนาแล้ว พบว่าแม้จะชุกความหลากหลายในการติดตามเนื้อหา เช่น อ่านข่าวสารจากทุกขั้วทางการเมือง แต่ก็ยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าโน้มเอียงไปยังชั่วคราวเมืองหนึ่งมากกว่าเสมอ และมีวิธีการติดตามที่ไม่เหมือนกัน เช่น ฝั่งที่ชื่นชอบนั้นจะติดตามอย่างใกล้ชิดพร้อมที่จะแชร์เนื้อหาหรือนำไปแสดงความคิดเห็นต่อ แต่กับฝั่งที่ไม่ชอบนั้นจะอ่านเนื้อหาผ่าน ๆ พอให้รู้ว่เกิดอะไรขึ้น และบางครั้งกลับเป็นข้อมูลเพื่อนำไปถกเถียงกลับ หรือนำไปล้อเลียนฝั่งตรงข้าม

3. ทักษะคิดทางการเมืองและบริบท/สถานการณ์แวดล้อมทางการเมือง

จากผลการสำรวจแสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างมีแนวโน้มของความนิยมพรรคที่มีแนวทางนโยบายใหม่ ๆ และอยากจะสนับสนุนมากกว่าพรรคการเมืองเดิม ๆ ที่ผูกขาดการเมืองไทยมาโดยตลอด นอกจากนี้กลุ่ม

ตัวอย่างเกือบครึ่งหนึ่งยังมองว่าบริบทของสถานการณ์ทางการเมืองไทยอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีการวางกติกาที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไว้หลายอย่าง และยังคงอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองเผด็จการที่มีการนำของรัฐบาลที่มาจากกองทัพ

ทัศนคติทางการเมืองและบริบท/สถานการณ์แวดล้อมทางการเมือง พบว่าเป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดการสื่อสารในพื้นที่ออนไลน์ของบุคคล และมีผลต่อการเลือกเปิดรับและสื่อสารข้อมูลข่าวสารและเข้าร่วมกลุ่มพื้นที่การสื่อสารที่สอดคล้องกับความคิดความเชื่อเดิมของตน จนมีผลทำให้เกิดสภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน ดังแสดงผลให้เห็นในการตอบคำถามวิจัยข้อที่ 2

4. รูปแบบเครือข่ายทางการเมืองการสื่อสารที่มีส่วนร่วมในพื้นที่ออนไลน์

การสื่อสารในเครือข่ายสังคมออนไลน์พบลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ การเป็นพลเมืองที่มีการสื่อสารทางการเมืองในสื่อออนไลน์แบบตั้งรับ เป็นผู้ติดตามข้อมูลข่าวสาร แต่ไม่มีการสื่อสารตอบกลับที่เป็นการแสดงความคิดเห็นของตน หรือการโพสต์ แชร์ ที่แสดงถึงความคิดเห็นและจุดยืนทางการเมืองของตน ซึ่งทำให้เกิดลักษณะของการที่เสียงด้านหนึ่งดังก้องอยู่เพียงฝั่งเดียว อีกประการหนึ่ง คือ การเลือกเครือข่ายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับตน กล่าวคือเลือกเป็นเพื่อนและ/หรือกดติดตาม สื่อสารปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มคนช่วงวัยเดียวกัน สนใจติดตามเรื่องราวเดียวกัน และมีความคิดเห็นคล้ายกัน ซึ่งเป็นลักษณะของการเอื้อให้เกิดการก้องสะท้อนของความคิดที่สอดคล้องกับความคิดของตน

จากข้อความส่วนใหญ่ จากการสำรวจเกี่ยวกับพฤติกรรมสื่อสารในพื้นที่ออนไลน์ กลุ่มตัวอย่างประเมินตนเองว่ามีพฤติกรรมที่เข้าข่ายลักษณะของห้อง

แห่งเสียงสะท้อนในระดับน้อย ทั้งนี้พบว่าคุณลักษณะที่กลุ่มตัวอย่างมีค่าคะแนนของพฤติกรรมในระดับปานกลาง คือ การแชร์เนื้อหาการเมืองที่ตรงกับความคิดของตนเอง การส่งเนื้อหาการเมืองที่ตรงกับอุดมการณ์ทางการเมืองของตนให้กลุ่มเครือข่ายเพื่อนที่คิดเหมือนกันทางไลน์หรือข้อความสนทนาส่วนตัว และการเลือกเจียบเสียงหรือไม่แสดงออกถ้าความคิดเห็นทางการเมืองของตนแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ออนไลน์ ซึ่งอาจทำให้เกิดการก้องสะท้อนของเสียงหลักที่ตั้งในพื้นที่สื่ออื่น ๆ ยิ่งขึ้นไปอีก เนื่องจากเสียงที่ต่างเลือกที่จะเจียบเสียงและทำให้ดูเหมือนว่ามีเพียงความคิดหลักเดียวในพื้นที่การสื่อสารนั้น

ผลการวิจัยยังพบลักษณะพฤติกรรมสื่อสารสื่อสารเช่นเดียวกันนี้ในการสนทนาดังกล่าวของผู้ร่วมสนทนาที่แสดงตนว่าตนมีลักษณะการเปิดรับแบบมีส่วนร่วมน้อย เช่นการติดตามดูอย่างเจียบๆ อ่านเจียบๆ ไม่แชร์ ไม่พูดคุย ไม่ส่งต่อ หรืออีกกลุ่มที่มีลักษณะของความ เป็นกลุ่มก็มีลักษณะของการรักษาหน้าตาทางสังคม เช่น ถ้าขัดแย้งก็เจียบ ไม่ตอบโต้ แต่ตอนไปลงคะแนนเลือกตั้งค่อยแสดงถึงสิ่งที่ตนเองชอบ แปลว่าภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนแบบนี้จึงเหมือนเข้าไปอยู่ในห้องแห่งเสียงสะท้อนโดยรับฟังเสียงก้องไปมา แต่บางคนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเปล่งเสียงสะท้อน

นอกจากนี้องค์ประกอบด้านลักษณะร่วมกับคนในกลุ่มก็ช่วยทำให้เกิดการสื่อสารทางเดียวกัน เช่นเป็นคนรุ่นใหม่ที่ชอบเห็นความเปลี่ยนแปลงเหมือนกัน และมีการเปิดรับและกลั่นกรองเนื้อหาที่เปิดรับไปในทางเดียวกัน ดังจะเห็นจากความคิดเห็นของกลุ่มผู้เข้าร่วมสนทนาจำนวนไม่น้อยที่เลือกพรรคซึ่งนำเสนอ “สิ่งใหม่” และ “ความเปลี่ยนแปลง” ซึ่งดึงดูดใจคนรุ่นใหม่ และ

มองว่าเป็นความยินยอมพร้อมใจที่จะเข้าไปอยู่ในกลุ่มความคิดดังกล่าวเพราะพบความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน

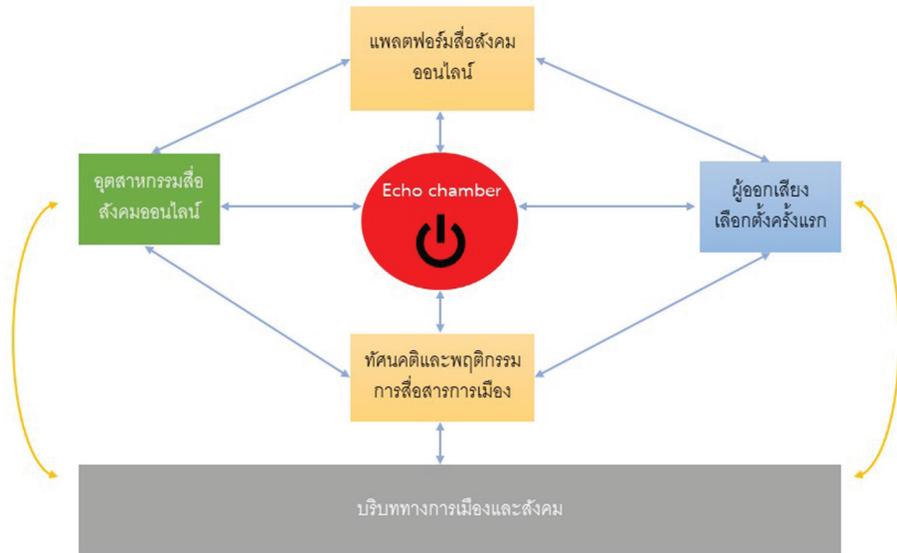
ในกรณีของการใช้ทวีตเตอร์และเฟซบุ๊ก อาจมีส่วนเกี่ยวข้องได้หากผู้ใช้งานใช้เครื่องมือทางการสื่อสาร เช่น การติด # (แฮชแท็ก) เพื่อระดมคนให้เข้ามาสนใจในเรื่องเดียวกัน และสื่อสารภายใต้จุดยืนของความคิดทางการเมืองเดียวกัน อันจะมีลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระพือให้เรื่องราวนั้นโด่งดัง (กรณีเป็นคนสร้าง) และเพื่อติดตามเรื่องราวได้ง่ายขึ้น (กรณีเป็นคนติดตาม) ยิ่งกว่านั้นยังเป็นการ “สร้างกลุ่มก้อน” ให้เกิดบุคคลที่คิดเห็นเหมือนกัน ก็สามารถนำไปสู่การรวมสรรพกำลังของกลุ่มออนไลน์ เพื่อประท้วงหรือสร้างกระแสหรือแสดงออกทางการเมืองร่วมกันได้ ซึ่งสะท้อนแนวทางการเกิดภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน

จากผลการวิเคราะห์เครือข่ายสังคมสะท้อนให้เห็นการมีอยู่ของห้องแห่งเสียงสะท้อน ที่เป็นแหล่งรวมกลุ่มเครือข่ายย่อยของกลุ่มคนที่คิดเหมือนกัน (like-minded) จำนวน 2 กลุ่ม ที่เป็นเครือข่ายย่อยในเครือข่ายภาพกว้าง และตอกย้ำการแบ่งขั้วทางความคิดเห็นการเมืองในเครือข่าย ผลยังแสดงให้เห็นด้วยว่าแม้จะมีกลุ่มที่เป็นสะพานเชื่อมการไหลของข้อมูลระหว่างเครือข่ายย่อยทั้ง 2 ขั้ว แต่ด้วยความที่กลุ่มสะพานมีจำนวนน้อยมาก ส่งผลให้ข้อมูลที่ไหลข้ามระหว่างขั้วความคิดในเครือข่ายมีจำกัด ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการสื่อสารกลุ่มย่อยมักจะเป็นไปในทางเดียวกัน (homogeneous) เพราะโอกาสที่ผู้ใช้จะพบกับความเห็นที่แตกต่างผ่านกลุ่มสะพานมีน้อย

อภิปรายผลการวิจัย

การแสวงหาคำตอบด้วยแนวทางรายงานตนเอง (self-report) ไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่คำตอบที่เที่ยงตรงในบริบทอันซับซ้อนของพฤติกรรมการใช้สื่อและการสื่อสารการเมืองออนไลน์ จึงจำเป็นต้องใช้พหุวิธีวิจัยที่ใช้วิธีการเก็บข้อมูลหลากหลายแนวทางเพื่อให้สอดคล้องกับพฤติกรรมการใช้สื่อและใช้สื่อของมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไปในภูมิทัศน์สื่อยุคดิจิทัล ไม่ว่าจะเป็นการเปิดรับข้อมูลข่าวสารที่มีวัตถุประสงค์หลากหลายขึ้น การปรับลักษณะการสื่อสารจากทางเดียวเป็นสองทางและหลายทาง ความซับซ้อนและผสมผสานของข้อมูลที่ไหลเวียนในระบบนิเวศข้อมูลในโลกออนไลน์ อันสืบเนื่องจากอุดมการณ์และวัฒนธรรมทางการเมืองที่หลากหลายขึ้น ดังนั้นเพื่อเลี่ยงข้อจำกัดและความไม่เที่ยงของวิธีการเก็บข้อมูลแบบรายงานตนเอง งานวิจัยนี้จึงได้มีการนำวิธีการอื่นที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ การสนทนากลุ่ม (focus group) การทดลอง (experiment) ตลอดจนการนำเสนอวิธีวิจัยที่ใช้บิ๊กดาต้า (big data) เพื่อเลี่ยงข้อจำกัดของแนวทางการรายงานตนเอง

ข้อมูลเชิงประจักษ์ซึ่งเป็นข้อค้นพบจากงานวิจัย ปรากฏให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและตัวแปรต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อปรากฏการณ์ห้องแห่งเสียงสะท้อนออนไลน์ ได้แก่ ความสัมพันธ์อันซับซ้อนและเชื่อมโยงกันของแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ อุตสาหกรรมสื่อสังคมออนไลน์ ผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรก ทัศนคติและพฤติกรรมสื่อสารการเมือง โดยอยู่ภายใต้บริบททางการเมืองและสังคมไทยที่สั่งสมและมีพลวัตในช่วงประมาณสองทศวรรษเศษที่ผ่านมา ดังภาพความสัมพันธ์และข้ออภิปรายต่อไปนี้



ภาพที่ 3 แบบจำลองความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและตัวเล่นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อน ในการสื่อสารทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562

ประการแรก ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและตัวเล่นดังกล่าวได้สร้างชุมชนที่คิดเหมือนกันในสื่อสังคมออนไลน์ขึ้นมา โดยที่ข้อมูลหรือชุดความคิดหลักหนึ่ง ๆ ได้รับการต่อยอดและขยายให้กว้างขวางขึ้นผ่านการทำซ้ำและสนับสนุนผ่านกลุ่มหรือเครือข่ายที่ก่อรูปและเติบโตขึ้นในปริภูมิของการสื่อสารการเมืองออนไลน์ที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรกเป็นสมาชิก ทั้งนี้การเปิดรับข้อมูล การสื่อสารประเด็น และการรวมกลุ่มกับผู้มีทัศนคติทางการเมืองไปในทางเดียวกัน เกิดขึ้นภายในภูมิทัศน์สื่อออนไลน์ที่มีคุณลักษณะของ “เทศภาพร่วม” (interspatiality) กล่าวคือข้อมูลต่าง ๆ สามารถเชื่อมโยงและไหลเวียนไปมาในแพลตฟอร์มการสื่อสารต่าง ๆ บนพื้นที่ออนไลน์ เช่น เว็บไซต์ บล็อก สื่อสังคมออนไลน์ (blog) โปรแกรมสื่อสารแบบทันที เป็นต้น ด้วยการเชื่อมโยงของ hypertext อันเป็นพื้นฐานทางสถาปัตยกรรมอินเทอร์เน็ต

พร้อม ๆ กันนั้น ผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรกก็ยังมีพฤติกรรมกรหลีกเลียง ปฏิเสธ และแปลกแยกตัวเอง ออกจากความเห็นต่างชั่วคราวการเมือง การตีความเนื้อหาที่ได้รับด้วยอคติจากการแบ่งชั่วคราวอารมณ์หรือทางจิตวิทยา จนนำไปสู่ชุมชนผู้คิดเหมือนกันบนชั่วคราวเมืองเดียวกันด้วย

ประการที่สอง แพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์มีฟังก์ชันสำหรับสร้างสิ่งแวดล้อมอันเปิดให้ผู้ใช้สามารถเลือกและปรับให้เข้ากับตนเอง (customization) และความเป็นเครือข่าย (networking) ของอินเทอร์เน็ต ก็เอื้ออำนวยสำหรับการก่อเกิดของกลุ่มคนที่คิดเหมือนกันที่สมาชิกไม่เพียงถูกดึงดูดเข้าหากันด้วยจุดยืนและความสนใจทางการเมืองที่ตรงกันเท่านั้น แต่ชุมชนหรือกลุ่มเหล่านี้ยังสามารถแยกตัวเองออกจากข้อมูลข่าวสารใดที่ทำทลายความเชื่อกลางของกลุ่มตนได้ด้วย

ผู้ออกเสียงเลือกตั้งครั้งแรกในงานวิจัยนี้ เป็นเยาวชนคนรุ่นใหม่ที่มีส่วนใหญ่มักมีความคิดและทัศนคติทางการเมืองไปในแนวเสรีนิยม มีการเลือกเปิดรับเนื้อหาไปในทิศทางเดียวกันและมีการแลกเปลี่ยนแบ่งปันเนื้อหาที่ตรงกับความคิดทางการเมืองของตนเองในพื้นที่ออนไลน์ หลายคนยอมรับว่ามีการส่งลิงก์หรือข้อความที่ตรงกับอุดมการณ์ทางการเมืองของตนให้เพื่อนที่คิดเหมือนกันทางแอปพลิเคชันข้อความสนทนา (messenger) หรือแอปพลิเคชันพูดคุยอย่าง Line ซึ่งนับเป็นการสร้างทุนทางสังคมระดับหนึ่งผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์และความเป็นกลุ่มก้อนหรือพวกพ้องที่คิดเหมือนกันให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกในงานวิจัยยังระบุว่าพื้นที่สื่อสังคมออนไลน์อย่างทวิตเตอร์มีคุณลักษณะเฉพาะที่เอื้อให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองสื่อสารของกลุ่มคนที่สนใจประเด็นเดียวกัน เช่น ฟีเจอร์ (feature) อย่างแฮชแท็ก (# - hashtag) ช่วยให้เกิดการ “สร้างกลุ่มก้อน” ของบุคคลที่คิดเห็นเหมือนกัน และสามารถนำไปสู่การระดมสรรพกำลังของกลุ่มออนไลน์เพื่อประท้วง สร้างกระแส หรือแสดงออกทางการเมืองร่วมกันได้ ซึ่งผลจากการสำรวจ การสนทนาดังกล่าว และการวิเคราะห์เครือข่ายสังคมออนไลน์ล้วนแสดงหลักฐานว่าสนับสนุนลักษณะการรวมกลุ่มก้อนดังกล่าว โดยเฉพาะในช่วงที่มีประเด็นทางการเมืองร้อนแรงอย่างกรณี #ทรงพระเสเลนเดอร์ #บัตรเขย่ง และ #กตป๊ะแตก เป็นต้น

ข้อค้นพบที่เห็นชัดเจนเป็นรูปธรรมและเป็นวิทยาศาสตร์ที่สุดในเรื่องนี้คือผลการวิเคราะห์เครือข่ายสังคมออนไลน์ที่แสดงให้เห็นการจับตัวเป็นกลุ่มก้อนและสร้างเครือข่ายของคนที่มีความคิดเห็นเหมือนกันหรือระหว่างผู้ใช้ที่มีข้อความคิดเดียวกัน อาทิ

อนุรักษ์นิยม – อนุรักษ์นิยม หรือเสรีนิยม – เสรีนิยม ปรากฏชัดเจนกว่าที่มีข้อความคิดต่างกัน อาทิ อนุรักษ์นิยม – เสรีนิยม, อนุรักษ์นิยม – กลาง ๆ หรือ เสรีนิยม – กลาง ๆ กล่าวคือ ผลสะท้อนให้เห็นเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เกิดจากพฤติกรรมเลือกปฏิสัมพันธ์กับคนที่คิดหรือมีทัศนคติแบบเดียวกัน (like-minded community) มากกว่าจะเป็นเวทีเปิด (forum) ที่มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นที่หลากหลาย

ประการที่สาม อุตสาหกรรมสื่อสังคมออนไลน์ได้ออกแบบอัลกอริทึมเพื่อจัดเรียงและนำเสนอข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ใช้งาน โดยระบบดังกล่าวได้เรียนรู้พฤติกรรมผู้ใช้ผ่านวิธีประมวลผลความชื่นชอบผ่านการเลือกเนื้อหาการให้เวลากับเนื้อหา จนคำนวณออกมาเป็นข้อมูลเฉพาะบุคคลในหน้าแสดงผลของสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งเป็นการสร้างสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับความโน้มเอียงของแต่ละผู้ใช้งานอยู่ก่อนหน้า และลดโอกาสที่จะพบกับความขัดแย้งหรือชุดความคิดขั้วอื่น ๆ ลักษณะดังกล่าวนี้แม้ดูผิวเผินจะเป็นการนำเสนอจากอุตสาหกรรมสื่อสังคมออนไลน์โดยมีจุดหมายให้ผู้ใช้งานเกิดความพึงพอใจกับชุมชนหรือเครือข่ายออนไลน์นั้น ๆ แต่ระบบอัลกอริทึมดังกล่าวก็แฝงไว้ด้วยลักษณะทางการตลาดที่แยบยล เนื่องจากการสร้างฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่รวบรวมทั้งลักษณะสังคมประชากร ข้อมูลพฤติกรรมการใช้สื่อ และกิจกรรมที่ทำผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการโน้มน้าวทางการเมืองได้เช่นเดียวกัน ลักษณะดังกล่าวมีส่วนเอื้อให้เกิดห้องแห่งเสียงสะท้อนออนไลน์ไปพร้อม ๆ กันได้ด้วย

ประการสุดท้าย บริบททางการเมืองในสังคมไทยที่ชั่วอำนาจหนึ่งมักจะจัดการกับอีกชั่วอำนาจด้วยวิธีการ

อันไม่เป็นประชาธิปไตยและไม่ได้สะท้อนหลักนิติธรรมเสมอไป ทำให้เกิดการสั่งสมของมิติเชิงอารมณ์ในกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกที่ได้มีประสบการณ์กับการเมืองเหล่านี้ในช่วงเยาว์วัยและวัยรุ่นอันเป็นช่วงเวลาของการก่อรูปทัศนคติและอัตลักษณ์ทางการเมืองพร้อมๆ กันนั้น ในฐานะชาวดิจิทัลโดยกำเนิด (digital native) คนกลุ่มนี้เติบโตมากับเทคโนโลยีดิจิทัล อินเทอร์เน็ต และสื่อสังคมออนไลน์ที่เปิดกว้างและให้เสรีภาพในการแสดงออกหรือการแสวงหาข้อมูลความรู้มากกว่าสื่อดั้งเดิม จึงเกิดการบ่มเพาะความรู้สึกและมุมมองทางการเมืองจากสิ่งทีเรียนรู้ผ่านแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ อีกทั้งยังมีการใช้สื่อดังกล่าวนี้เคลื่อนไหวทางการเมืองอยู่บ่อยครั้งเมื่อมีความไม่พอใจในเหตุการณ์ต่าง ๆ จึงได้ใช้เป็นที่ที่แสดงออกความคับข้องใจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามิติเชิงอารมณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งอารมณ์โกรธ อาจจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับ การแบ่งขั้วทางการเมืองอยู่บ้าง นอกเหนือจากมิติเชิงอุดมการณ์ที่มีความเด่นชัดแต่แรกอยู่แล้ว ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าค้นคว้าศึกษาต่อไป

ในแง่หนึ่ง หากวิเคราะห์ในภาพกว้าง ข้อค้นพบจากการวิจัยในรูปแบบของการสื่อสารแบบห้องแห่งเสียงสะท้อนออนไลน์ในงานนี้สามารถพิจารณาประกอบกันว่าสะท้อนปรากฏการณ์ของพื้นที่สาธารณะแบบต่อต้าน (counter-public sphere) ของเยาวชนคนรุ่นใหม่ que เลือกใช้พื้นที่การสื่อสารนี้เพื่อเสริมศักยภาพและสร้างอำนาจให้กลุ่มและเครือข่ายของตน ซึ่งมีจุดยืนทางความคิดและอุดมการณ์ที่แตกต่างจากพื้นที่สาธารณะของสังคมและสื่อกระแสหลักอย่างชัดเจน และด้วยลักษณะอันเปิดกว้าง ยืดหยุ่น ตลอดจนเจื้อต่อการมีส่วนร่วมของสื่อสังคมออนไลน์ พื้นที่/เครือข่ายการสื่อสารของคนรุ่นใหม่ นี้ก็สามารถจะแสวงหา การสนับสนุน การแสดงออก และการขยายตัวใน

สิ่งแวดล้อมที่มีเสถียรภาพได้ในระดับหนึ่งทีเดียว และอาจสะท้อนถึงก้าวสำคัญของการพัฒนาการสื่อสารทางการเมืองในช่วงการเปลี่ยนผ่านของสังคมไทยและประชาธิปไตยในระยะยาวก็ได้

อย่างไรก็ดี การพิจารณาเครือข่ายการสื่อสารที่ว่านี้ในลักษณะพื้นที่สาธารณะไม่ได้แปลว่าจะทำให้ความเสียงจากภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนลดน้อยลง เพราะพื้นที่สาธารณะที่ดีและเข้มแข็งจำเป็นต้องมีการเปิดรับข้อมูลอย่างหลากหลาย สมาชิกต้องสามารถเผชิญหน้ากับข้อมูลหรือข้อถกเถียงที่ท้าทายโลกทัศน์หลักของกลุ่มได้ และที่สำคัญต้องมีการเชื่อมโยงกับกระบวนการตัดสินใจในระดับนโยบายในสังคม ครอบไคที่พื้นที่สาธารณะมีจำนวนมาก กระจัดกระจาย และต่างดำรงอยู่เพียงเป็นพื้นที่ในการระดมความคิดเห็น และแสดงออกถึงความคับข้องเฉพาะสถานการณ์ หรืออัตลักษณ์ร่วมของกลุ่ม โดยไม่สามารถเชื่อมโยงกับกระบวนการตัดสินใจของนโยบายสาธารณะได้ พื้นที่สาธารณะก็จะอ่อนแอและอยู่ในมิติเดียวทางความคิด ซึ่งอาจพัฒนาไปสู่ความสุดโต่งมากกว่าการหาทางออก ร่วมที่ยั่งยืนให้สังคม

ข้อเสนอแนะ

จากองค์ความรู้ที่วิเคราะห์และสังเคราะห์ได้ในงานวิจัย คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประกอบด้วย 4 ประเด็นหลัก คือ

1. การสร้างและส่งเสริมความตระหนักรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงของการเข้าสู่ห้องแห่งเสียงสะท้อนในกลุ่มคนรุ่นใหม่ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและปรัภษาหารือ ซึ่งสามารถทำได้ผ่านกลไกเชิงสถาบัน ทั้งระบบการศึกษา

ระบบสื่อสารสาธารณะ และระบบการให้ความรู้และสร้างการมีส่วนร่วมในเชิงปฏิบัติการจากสาธารณะ ตลอดจนการรณรงค์ผ่านกลไกในภาคประชาสังคมผ่านผู้นำทางความคิดในช่องทางต่าง ๆ ทั้งสื่อดั้งเดิมและสื่อสังคมออนไลน์เพื่อให้นักกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนรุ่นใหม่สามารถเข้าถึงได้ โดยควรจะมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนไม่ว่าจะอยู่ในรูปองค์กรหรือภาคส่วนเดียว หรือภาคีความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายใต้โครงสร้างและกระบวนการที่สามารถประเมินและวัดผลสัมฤทธิ์ได้จริงว่าบรรลุเป้าหมายในการสร้างความตระหนักรู้ในกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องได้ในระดับใด ในระยะเวลาเท่าใด โดยใช้วิธีใด และมีส่วนร่วมจากใครบ้าง

2. การจัดให้มีกระบวนการสร้างความรู้เท่าทันสื่อในเรื่องระบบอัลกอริทึมของสื่อสังคมออนไลน์ซึ่งผู้ใช้อาจไม่ได้รับรู้ว่าเป็นนิเวศวิทยาทางการสื่อสารที่ระบบเป็นผู้สร้างขึ้น โดยอาจเน้นในเรื่องบทบาทการกำหนดกรอบทัศนคติและความคิดความเชื่อทางการเมืองควบคู่ไปกับเรื่องอิทธิพลทางการตลาด ซึ่งควรจะอาศัยผู้เล่นในภาคเอกชนเช่นองค์กรธุรกิจสื่อสังคมออนไลน์สมาคมผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน องค์กรหรือกลุ่มเคลื่อนไหวในภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้นำในการสร้างกระบวนการ ทั้งนี้ควรจะมีภาคีหรือหน่วยงานที่ร่วมมือกับในต่างประเทศ เพื่อจะได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในต่างประเทศ และจะได้เป็นการถอดบทเรียนจากประเทศที่มีแนวทางปฏิบัติที่ดีหรือการรับมือที่มีประสิทธิภาพในเรื่องดังกล่าว

3. การสร้างเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งทางวิชาชีพและการเชื่อมโยงกับสังคม ให้กับสื่อทั้งสื่อแนวราบและแนวตั้ง เพื่อสร้างพื้นที่ตรงกลางในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ยึดโยงกับจรรยาบรรณวิชาชีพและยึดถือประโยชน์สาธารณะ (public interest) ไม่แบ่งข้างแบ่งฝ่ายแต่ส่งเสริมเป้าหมายร่วมในลักษณะที่เป็นสังคมของทุกคน ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (inclusive society) และเคารพความแตกต่างหลากหลายและมุ่งสร้างความเข้าใจในเชิงพหุนิยมระหว่างกลุ่มที่คิดต่างเห็นต่างในสังคม (diversity and pluralism)

4. การส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดการศึกษาพฤติกรรมสื่อสารในยุคดิจิทัล ด้วยรูปแบบพหุวิธีวิจัย เพราะพฤติกรรมสื่อสารและการใช้สื่อของมนุษย์เปลี่ยนแปลงไป ลักษณะการสื่อสารในยุคดิจิทัลมีความซับซ้อนมากกว่าอดีต และควรต้องมีการออกแบบการศึกษาที่เท่าทัน อีกทั้งองค์กรที่สนับสนุนทุนการวิจัยยังสามารถกำหนดประเด็นอันเกี่ยวข้องกับห้องแห่งเสียงสะท้อนเป็นธีมสำหรับการขอรับการสนับสนุนทุนวิจัย

งานวิจัยนี้ยังชี้ให้เห็นด้วยว่าในการที่จะดูว่าบุคคลหนึ่งอยู่ในห้องแห่งเสียงสะท้อนหรือไม่ จึงต้องดูที่วิธีการที่บุคคลนั้นปฏิสัมพันธ์กับสื่อที่แวดล้อมตนเองอยู่ การวิจัยที่เน้นศึกษาเพียงการเปิดรับสื่อแบบเดียวและประเมินความเปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลา หรือให้ประเมินตัวเอง อาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะไม่ได้มองในแง่แนวทางการใช้สื่อหลากหลายช่องทาง (multiple media) ในสภาพแวดล้อมที่มีทางเลือกหลากหลาย งานวิจัยนี้จึงพยายามศึกษาด้วยพหุวิธีวิจัย เพื่อนำภาพที่ได้จากแต่ละวิธีวิจัยมาประกอบกันให้เป็นภาพรวมเพื่อเข้าใจภาวะห้องแห่งเสียงสะท้อนให้ครอบคลุมที่สุด

References

- Festinger, Leon. 1957. *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Garett, R. Kelly. 2009. "Echo Chambers Online?: Politically Motivated Selective Exposure among Internet News Users." *Journal of Computer-Mediated Communication* 14(2): 265-285. Accessed June 28, 2020. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1083-6101.2009.01440.x>.
- Iyengar, Shanto, and Kyu S. Hahn. 2009. "Red Media, Blue Media: Evidence of Ideological Selectivity in Media Use." *Journal of communication* 59(2009): 19-39. Accessed June 28, 2020. <https://www.semanticscholar.org/paper/Red-Media%2C-Blue-Media%3A-Evidence-of-Ideological-in-Iyengar-Hahn/a2953df9760d1aaadeb3c094109785947b05c1dd>.
- Loader, Brian D., Ariadne Vromen, and Michael A. Xenos. 2014. "The Networked Young Citizen: Social Media, Political Participation and Civic Engagement." *Information, Communication and Society* 17(2): 143-150. Accessed June 28, 2019. https://www.researchgate.net/publication/263404850_The_networked_young_citizen_social_media_political_participation_and_civic_engagement_INTRODUCTION.
- Maticchon Online. 2018. "Siang Run Mai Thi 'Yang Mai Khoei Lueaktang' Mi Kwa 5 Lan Khon." [Voices of the New Generation of More Than 5 Million First Time Voters]. Accessed June 28, 2019. https://www.maticchon.co.th/politics/news_941410. (in Thai)
- Munson, Sean A., and Paul Resnick. 2010. "Presenting Diverse Political Opinions: How and How Much." In *Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, 1457-1466. New York, NY: Association for Computing Machinery. Accessed June 28, 2020. <https://www.semanticscholar.org/paper/Presenting-diverse-political-opinions%3A-A-how-and-how-Munson-Resnick/1dc923d5bade0578def7d32faf043cf43d562915>.
- Pariser, Eli. 2011. *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*. New York, NY: Penguin Press.
- Robson, David. 2018. "The Myth of the Online Echo Chamber." Accessed June 28, 2019. <https://www.bbc.com/future/article/20180416-the-myth-of-the-online-echo-chamber>.
- The Standard Team. 2018. "Khon Thai Chai Net 10 Chuamong To Wan Mak Kwa Pi Kon Kueap 4 Chuamong Len Social Media Chalia Wan La 3 Chuamong Khrueng." [Thais Spend 10 Hours a Day Surfing the Net, Almost 4 Hours More Than Last Year; Using Social Media 3.5 Hours a Day]. Accessed June 28, 2019. <https://thestandard.co/thai-internet-user-behavior>. (in Thai)

Stroud, Natatie Jomini. 2017. "Selective Exposure Theories." In *The Oxford Handbook of Political Communication*, edited by Kate Kenski and Kathleen Hall Jamieson, 531-548. Oxford: Oxford University Press. Accessed June 28, 2019. https://books.google.co.th/books/about/The_Oxford_Handbook_of_Political_Communi.html?id=DPUtDwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.

Sunstein, Cass R. 2007. *Republic.com 2.0*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Van Alstyne, Marshall, and Erik Brynjolfsson. 1997. "Electronic Communities: Global Village or Cyberbalkans?" *Economic Theory* (April): 1-32. Accessed June 28, 2020. https://www.researchgate.net/publication/228680561_Electronic_communities_Global_village_or_cyberbalkans.

A Guideline for Improving Efficiency in Enforcing the Anti-Participation in Transnational Organized Crimes Act B.E. 2556***

Sumonthip Chitsawang*

Nathee Chitsawang**

Sangsom Kor-Udom***

Abstract

This research study on “A Guideline for Improving Efficiency in Enforcing the Anti-Participation in Transnational Organized Crimes Act B.E. 2556” has three objectives. First, to study measures for enforcing laws against transnational organized crimes in countries other than Thailand. Second, to assess the operations, impacts and difficulties in enforcing the Thai Act. Third, to make recommendations for increasing efficiency in enforcing the Act. The research used both quantitative and qualitative methods. It was found that enforcement of the Act had been efficient to a certain degree. The Act had been used as an instrument to prevent and suppress such crimes that caused great economic damage even though used on only a few cases as compared to the large number of transnational organized crimes. Moreover, the enforcement of the Act met legislative intent by convicting wrongdoers to long-term prison sentences. Recommendations are that policy emphasis on implementation of this Act is imperative. A manual should be produced for use in training practitioners involved in enforcement. Moreover, a central body should be set up to screen cases related to transnational organized crimes.

Keywords: *transnational organized crime, Enforcement of the Anti-Participation in Transnational Organized Crime Act B.E. 2556, enforcement, efficiency*

*Associate Professor, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Henri Dunant Road, Pathumwan, Bangkok 10330. Email: sumonthip99@hotmail.com

**Deputy Executive Director, Thailand Institute of Justice, GPF Building Tower B, 15-16 th Floor, Witthayu Road, Pathumwan, Bangkok 10330. Email: Nathee_nt@yahoo.co.th

***Plan and Policy Analyst, Professional Level, Rabi Bhadanasak Research and Development Institute, Office of the Judiciary, Ratchadaphisek Road, Chatuchak District, Bangkok 10900. Email: boutique_2277@hotmail.com

****This article is a part of the research project entitled “The Efficiency of the Enforcement of the Anti-Participation in Transnational Organized Crime Act B.E. 2556” supported by the Office of Justice Affairs, Ministry of Justice, 2015.

Received February 17, 2021; Revised May 28, 2021; Accepted June 20, 2022

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรม ข้ามชาติ พ.ศ. 2556****

สุนนทิพย์ จิตสว่าง*

นัทธี จิตสว่าง**

แสงโสม กออุดม***

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศในการป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ประเมินผลการดำเนินงานและผลกระทบของการบังคับใช้ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 อันนำมาสู่การเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเป็นการวิจัยเชิงผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีประสิทธิภาพในด้านคุณภาพของการนำมาใช้ โดยสามารถเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อมูลค่ามหาศาล บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายในการลงโทษขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ข้อเสนอแนะที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดนโยบายในการนำพระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้อย่างจริงจัง การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานควบคู่กับการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และการจัดตั้งหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการตรวจสอบคดีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น

คำสำคัญ: องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556, การบังคับใช้, ประสิทธิภาพ

*รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล sumonthip99@hotmail.com

**รองผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย อาคารจีพีเอฟ อาคารบี ชั้น 15-16 ถนนวิฑู แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล Nathee_nt@yahoo.co.th

***นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพย์สินทางปัญญา สำนักงานศาลยุติธรรม ถนนรัชดาภิเษก เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 อีเมล boutique_2277@hotmail.com

****บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2558

ได้รับบทความ 17 กุมภาพันธ์ 2564; แก้ไขปรับปรุง 28 พฤษภาคม 2564; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 20 มิถุนายน 2565

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

อาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้เพิ่มจำนวนและมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่องและก่อให้เกิดผลกระทบที่มีความรุนแรงกว่าอาชญากรรมพื้นฐานโดยทั่วไป โดยก่อให้เกิดผลกระทบที่มีมูลค่ามหาศาลและเกิดปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมายทั่วโลก เนื่องจากปัจจุบันองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีความสามารถมากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการพัฒนาเทคโนโลยีเครือข่ายการขนส่ง การสื่อสารที่เจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น อันส่งผลต่อคำตอบแทนจากการประกอบอาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีมูลค่ามหาศาลและจูงใจให้อาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติยังคงมีการกระทำผิดที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยมีมูลค่ากำไรที่เกิดจากการกระทำผิดกฎหมายประมาณการทั่วโลกมากกว่า 8 แสน 7 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ (Royal Thai Police 2014)

จากรายงานขององค์กรสหประชาชาติ ปรากฏข้อมูลสำคัญว่ามูลค่าที่เกิดจากการกระทำผิดในรูปแบบของ "องค์กรอาชญากรรม" มีมูลค่าสูงถึง 3.2 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยการค้ำมนุษย์นั้นมีผู้ตกเป็นเหยื่อราว 4 ล้านคนต่อปี ซึ่งถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ร้อยละ 79 ส่วนในกรณีของบุคคลที่ถูกขายเป็นทาส มีจำนวน 12-27 ล้านคน โดยเกิดขึ้นมากที่สุดในทวีปเอเชีย ส่วนในอาเซียนมีการก่ออาชญากรรมสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่อาชญากรรมคอมพิวเตอร์นั้น องค์กรตำรวจสากลระบุว่า เป็นอาชญากรรมที่มีมูลค่ามากกว่ามูลค่าโคเคน กัญชา และเฮโรอีน รวมกัน (United Nations. Office on Drugs and Crime 2004)

ภัยคุกคามจากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติจึงกลายเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เนื่องจากการประกอบอาชญากรรมในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดมูลค่าความเสียหายอย่างมหาศาล ทั้งนี้เมื่อนานาประเทศต่างประสบปัญหาการคุกคามจากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย สหภาพยุโรป และฟิลิปปินส์ ได้มีความพยายามในการต่อสู้กับปัญหาอาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง (Sumonthip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 12)

ดังในกรณีของประเทศออสเตรเลีย การกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีแนวโน้มที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เฉกเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกา โดยปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่คุกคามประเทศออสเตรเลีย ประกอบด้วยปัญหาการลักลอบขนคนเข้าเมือง การค้ำมนุษย์โดยเฉพาะการค้าผู้หญิงและเด็กในการให้บริการทางเพศ การค้ายาเสพติด โดยเฉพาะการลักลอบค้าเมทแอมเฟตามีน และอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีขั้นสูง โดยส่งผลกระทบต่อต้นทุนทางสังคม ซึ่งการประกอบอาชญากรรมเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมหาศาล ปรากฏอย่างชัดเจนจากการขโมยข้อมูลส่วนบุคคล (identity theft) ที่ก่อให้เกิดความเสียหายมูลค่ากว่า 1.1 พันล้านเหรียญต่อปี (Australian Government. Australian Institute of Criminology 2004)

นอกจากนี้กลุ่มประเทศยุโรปต่างประสบปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติด้วยเช่นกัน โดยปรากฏข้อมูลจำนวนองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่เข้าไปกระทำผิด จำนวนประมาณ 3,600 องค์กร (Council of Europe 2014) ซึ่งการพัฒนาด้านเทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้ปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากทำให้เกิดการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็ว การโอนเงินผ่านบัญชี กระบวนการฟอกเงินที่ได้จากการประกอบอาชญากรรมมีความคล่องตัว โดยทำให้กระบวนการประกอบอาชญากรรมสามารถดำเนินได้อย่างสะดวกและสร้างความเสียหายเป็นมูลค่ามหาศาล (Council of Europe 2014)

อย่างไรก็ตามหนึ่งในแนวทางแก้ไขปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่นานาประเทศให้การตระหนักถึงคือแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ได้แก่ ในกรณีของประเทศแคนาดาที่มีการกำหนดกฎหมายในการต่อสู้กับปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และมีมาตรการในการลงนามข้อตกลงระหว่างประเทศ แคนาดาและประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งถือเป็นมาตรการที่สำคัญ ตลอดจนการมีแนวทางในการสร้างความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวนระหว่างนานาชาติ และประเทศแคนาดา (Roberge 2009) นอกจากนี้แคนาดาได้ให้ความสำคัญกับหน่วยงานในการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีและการยึดทรัพย์ผู้กระทำผิด โดยมีความเชี่ยวชาญในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรม ตลอดจนมาตรการในการยึดทรัพย์องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเพื่อตัดวงจรการกระทำผิด และมาตรการทางภาษีเพื่อดำเนินคดีกับ

องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่นับว่าเป็นจุดแข็งประการหนึ่งในการป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 36)

ทั้งนี้ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา มีกลยุทธ์สำคัญ ได้แก่ การสร้าง รักษาความสมดุล และการบูรณาการเครื่องมือที่ใช้ในการต่อสู้กับปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การทำลายเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและการกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (United States Department of the Treasury. Financial Crimes Enforcement Network 2011) กล่าวได้ว่าสหรัฐอเมริกามีจุดแข็งในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ คือ การใช้มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความรุนแรง โดยเฉพาะมาตรการจำคุกเป็นระยะเวลานาน การใช้มาตรการในการยึดทรัพย์ และการมีเทคโนโลยีที่ใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 45)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของนานาประเทศ เนื่องจากได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศที่เป็นมูลค่ามหาศาล อันส่งผลกระทบต่อรายได้ของประเทศที่ต้องสูญเสียไปกับการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าว โดยทำให้เกิดการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ต้นทุนในการผลิตที่แพงขึ้น เนื่องจากการเรียกค่าคุ้มครอง ทำให้ประชาชนต้องบริโภคสินค้าแพง ระบบเศรษฐกิจที่ไม่เป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์ รวมทั้ง

ทำให้รัฐบาลต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติตลอดจนส่งผลทำให้ประเทศไทยไม่สามารถเก็บภาษีเพื่อนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศได้อย่างแท้จริง

ในกรณีของประเทศไทยนั้น แม้ในปัจจุบันได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 หากแต่สถานการณ์การกระทำผิดของอาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติยังคงทวีความรุนแรงมากขึ้นดังข้อมูลที่ปรากฏจากสถิติ การกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทยของศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีรายงานเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติเข้าระบบ CMIS โดยจำแนกความผิดประเภทต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติในระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2557 รวม 440 รายงานข่าวสาร คิดเป็นร้อยละ 100 โดยความผิด 5 อันดับแรก พบว่าอันดับที่หนึ่ง คือ ลักลอบค้ายาเสพติด จำนวน 103 คดี คิดเป็นร้อยละ 23.41 อันดับที่สอง อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการฟอกเงิน จำนวน 36 คดี คิดเป็นร้อยละ 8.18 อันดับที่สาม ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ จำนวน 31 คดี คิดเป็นร้อยละ 7.05 อันดับที่สี่ ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง จำนวน 27 คดี คิดเป็นร้อยละ 6.14 และอันดับที่ห้า ละเมิดทางเพศเด็ก สตรี จำนวน 15 คดี คิดเป็นร้อยละ 3.41 นอกจากนี้ยังมีความผิดประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ปลอมเอกสารแสดงตน ค้ามนุษย์ ข้อโกงข้ามชาติ ก่อการร้าย และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 9)

อย่างไรก็ตามสำหรับสถานการณ์ของปัญหาอาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทยยังคงทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น แม้จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ซึ่งปรากฏข้อมูลการเปรียบเทียบสถิติของอาชญากรรมข้ามชาติในระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2555 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2556 และระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2556 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2557 ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบทุกประเภทคดี ได้แก่

1. การลักลอบค้ายาเสพติด เพิ่มขึ้น จำนวน 63 คดี
2. การค้ามนุษย์ ลดลง จำนวน 51 คดี
3. ปลอมเอกสารแสดงตน เพิ่มขึ้นจำนวน 58 คดี
4. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการฟอกเงิน เพิ่มขึ้น จำนวน 6 คดี
5. การข้อโกงชาติ เพิ่มขึ้นจำนวน 24 คดี
6. ลักลอบค้าอาวุธ เพิ่มขึ้น จำนวน 8 คดี
7. ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เพิ่มขึ้นจำนวน 35 คดี
8. อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ เพิ่มขึ้นจำนวน 19 คดี (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 10)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าอาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้มีการเพิ่มจำนวนและความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดผลกระทบที่มีมูลค่ามหาศาล หากจำนวนปัญหาอาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทยยังคงทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อาจส่งผลต่อสภาพสังคมไทยที่เต็มไปด้วยอาชญากรรม

ที่ทวีความรุนแรงกว่าอาชญากรรมพื้นฐานทั่วไป อันส่งผลต่อวิถีชีวิตความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในประเทศและความสงบสุขในการดำเนินชีวิตของประชาชนในประเทศ เป็นสำคัญ รวมทั้งนำไปสู่ปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่ตามมาจากปัญหาอาชญากรรมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในประเทศไทย นอกจากนี้ยังเป็นดัชนีชี้วัดถึงความเสื่อมโทรมของสังคมไทยที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศเป็นสำคัญ และปัญหาอาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติย่อมนำไปสู่ผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองของประเทศ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งหากอาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติยังคงมีจำนวนและปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล อันอาจนำไปสู่ปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ

ดังนั้นการตระหนักถึงความสำคัญของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เปรียบเสมือนเครื่องมือสำคัญในการป้องกันปราบปรามและการดำเนินคดีกับอาชญากรรมข้ามชาติที่ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในประเทศไทย โดยการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับ การป้องกันปราบปรามและดำเนินคดีกับอาชญากรรมข้ามชาติ รวมทั้งสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ในการป้องกันปราบปรามและดำเนินคดีกับอาชญากรรมข้ามชาติที่ได้ทวีความรุนแรงในประเทศไทย จะนำมาสู่การเสนอแนะแนวทางใน

การเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ตลอดจนการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่อาจจะทวีความรุนแรงมากขึ้นภายหลังจากที่ประเทศไทยได้รวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่กำลังจะมาถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อประเมินผลการดำเนินงานและผลกระทบของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556
2. เพื่อศึกษาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศในการป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ
3. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการดำเนินวิจัยประกอบด้วยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร โดยการศึกษาจากหนังสือ วารสาร เอกสาร ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ติดตามและประเมินผลการ

บังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ทั้งนี้ดำเนินการโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงผสมผสาน ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงอธิบาย เพื่อมุ่งอธิบายปัญหาและอุปสรรคและสาเหตุของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 และการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการใช้กรณีศึกษาและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เป็นเครื่องมือในการศึกษาร่วมกับการวิจัยเชิงปริมาณและการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (focus group) เพื่อประเมินผลการดำเนินงานและผลกระทบของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 อันนำมาซึ่งข้อมูลที่มีความถูกต้องครบถ้วน และสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยมีระยะเวลาในการศึกษา 8 เดือน

ทั้งนี้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลของการศึกษาเชิงปริมาณ ประกอบด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติและการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำนวน 200 ราย และกลุ่มตัวอย่างเชิงคุณภาพที่ดำเนินการคัดเลือกตัวอย่างด้วยวิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการเฉพาะเจาะจงจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 จำนวน 28 ราย

อย่างไรก็ตามการสร้างและพัฒนาเครื่องมือในการวิจัย อันประกอบด้วยแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์นั้น มาจากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยนำมาสังเคราะห์เป็นกรอบในการติดตามประเมินผล การบังคับใช้กฎหมาย ในมิติประสิทธิภาพประสิทธิผล และผลกระทบในการออกกฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องมือในการวัดประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย โดยการบูรณาการองค์ความรู้ของการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย แนวทางการประเมินประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรม โดยการนำตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายมาใช้ในการศึกษาเท่านั้น

นอกจากนี้ได้มีการนำเครื่องมือในการประเมินประสิทธิภาพของกฎหมายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานเครื่องมือของสหประชาชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางสำหรับการสร้างกรอบในการประเมินประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย เช่น สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Office on Drugs and Crime: UNODC) ที่ได้กำหนดเครื่องมือซึ่งเป็นกรอบในการประเมินกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรมและการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นแนวทางที่นำไปสู่การประเมินกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งเครื่องมือขององค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE) ที่ได้กำหนดเครื่องมือสำหรับวัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับบูรณาการองค์ความรู้แนวทางการประเมินการบังคับใช้กฎหมายภายหลังจาก

ที่กฎหมายได้มีการบังคับใช้แล้ว ตามหลักปฏิบัติของการตรวจสอบผลกระทบในออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) โดยเฉพาะมาตรการในการประเมินประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายได้มีการบังคับใช้ (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 202)

ดังนั้นเครื่องมือในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ใช้แนวทางการประเมินผลตามหลักการประเมินประสิทธิภาพของกฎหมายตามข้อกำหนดของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) ขององค์กรเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Cooperation Development: OECD) เป็นหลักโดยเฉพาะมาตรการในการประเมินประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายได้มีการบังคับใช้ หากแต่มีการบูรณาการองค์ความรู้ระหว่างการประเมินประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนบูรณาการเครื่องมือในการวัดประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรฐานของสหประชาชาติ องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป และหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการศึกษาเพื่อศึกษาข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในภาพรวมในเชิงปริมาณ และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงคุณภาพ (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 202-203)

อย่างไรก็ตามได้มีการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ด้วยการตรวจสอบความตรง (validity) ซึ่งดำเนินการตรวจสอบความตรงด้านเนื้อหาของแบบสอบถาม โดยให้ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความชำนาญในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 จำนวน 3 คน เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของแบบสอบถาม นอกจากนี้ได้มีการตรวจสอบความเที่ยง (reliability) ของแบบสอบถามด้วยการนำแบบสอบถาม จำนวนร้อยละ 10 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด คือ จำนวน 20 ชุด แล้วจึงหาความน่าเชื่อถือของแบบสอบถาม โดยใช้วิธีสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's alpha) โดยใช้หลักเกณฑ์ความสอดคล้องภายใน (Cronbach's alpha consistency) ซึ่งแบบสอบถามที่ความน่าเชื่อถือหรือความน่าเชื่อถือจะต้องมีค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาตั้งแต่ 0.7 ขึ้นไป โดยค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาที่เข้าใกล้ 1 แสดงว่ามาตรวัดที่สร้างมีความเชื่อถือมาก (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 213)

จากการหาความน่าเชื่อถือของแบบสอบถามโดยใช้วิธีสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's alpha) โดยใช้หลักเกณฑ์ความสอดคล้องภายใน (Cronbach's alpha consistency) ด้วยโปรแกรม SPSS ปรากฏค่าเชื่อมั่น 0.85 ซึ่งมีค่ามากกว่า 0.7 แสดงให้เห็นว่าแบบสอบถามมีความเที่ยงหรือความน่าเชื่อถือซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ยอมรับได้ จึงนำแบบสอบถามดังกล่าวไปดำเนินการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 213)

ผลการศึกษา

งานวิจัยเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556” ประกอบด้วยผลการศึกษา ดังนี้

ส่วนที่ 1: แนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของต่างประเทศ

นานาประเทศที่ประสบปัญหาภัยคุกคามจากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมาเป็นระยะเวลาอันนาน ได้มีแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายและการต่อสู้กับปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญ กล่าวคือ จากการศึกษาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของต่างประเทศของประเทศกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วยประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย สหภาพยุโรป ฟิลิปปินส์ และผลการสำรวจกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของ UNAFEI (United Nations Asia and Far East Institute) จากประเทศที่เกี่ยวข้องจำนวน 22 ประเทศ ปรากฏดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความรุนแรง โดยเฉพาะมาตรการในการจำคุกเป็นระยะเวลานาน รวมทั้งการใช้มาตรการในการยึดทรัพย์องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ นอกจากนี้ยังมีเทคโนโลยีที่ใช้ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการใช้เทคนิคพิเศษในการสืบสวนสอบสวนองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนการคุ้มครองพยาน การช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม

และการร่วมมือกับหน่วยงานภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างไรก็ตามประเด็นที่อ่อนไหวและเปราะบางของการใช้เทคโนโลยีในการสืบสวนและสอบสวนองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลทั่วไป เนื่องจากมีกระบวนการในการเสาะแสวงหาข้อมูลที่อาจเป็นการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลทั่วไปในสังคมได้ (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 57)

ทั้งนี้ประเทศแคนาดาได้ใช้มาตรการทางการเงินในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ด้วยมาตรการในการยึดทรัพย์องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเพื่อตัดวงจรการกระทำผิดรวมทั้งการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ นอกจากนี้ยังมีมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การคุ้มครองพยาน การคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายในและต่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 70)

ในกรณีของประเทศออสเตรเลียมีจุดแข็งในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ คือการมีหน่วยงานเฉพาะในการต่อสู้กับปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การใช้มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความรุนแรง โดยเฉพาะมาตรการในการยึดทรัพย์องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การจัดการปัญหาคอรัปชัน การใช้เทคนิคพิเศษในการสืบสวนสอบสวน การคุ้มครองพยาน

และการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่ออาชญากรรม หากแต่มีจุดอ่อนคือประเทศออสเตรเลียมีลักษณะที่ดึงดูดองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติให้เข้าไปประกอบอาชญากรรม (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 80)

สำหรับประเทศสหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญของปัญหาอาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยได้กำหนดกฎหมายและสร้างมาตรการในการต่อสู้กับปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยได้กำหนดแนวทางกรอบของกฎหมายตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของสหประชาชาติเป็นสำคัญ โดยเฉพาะมาตรการในการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชัน และมาตรการในการยึดทรัพย์เพื่อตัดวงจรในการกระทำผิด การใช้เทคนิคพิเศษในการสืบสวน สอบสวน การคุ้มครองพยาน การสร้างการมีส่วนร่วมกับกระบวนการยุติธรรม การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายในและต่างประเทศ โดยยังคงให้ความสำคัญกับการกำหนดกลยุทธ์ในการต่อสู้กับปัญหาอาชญากรรมองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติร่วมกับประเทศทั้งในสหภาพยุโรป ประเทศในโลกรวมทั้งที่กำลังพัฒนา และประเทศอื่น ๆ ในระดับนานาชาติ อย่างไรก็ตามประเทศสหภาพยุโรปต้องประสบกับปัญหาแนวโน้มการกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการใช้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่อาจไม่มีความเหมาะสมกับแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกัน รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีพิเศษในการสืบสวนสอบสวน (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 95-96)

อย่างไรก็ตามแนวทางที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของประเทศกลุ่มตัวอย่างข้างต้น พบว่ายังมีมาตรการประการสำคัญอื่น ๆ ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายเป็นพื้นฐานสำคัญซึ่งมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาการใช้มาตรการในการป้องกันการฟอกเงิน ป้องกันการคอร์รัปชัน การใช้เทคนิคพิเศษในการสืบสวนสอบสวน การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในการต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและภาคเอกชนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ การให้รางวัลแก่ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและเจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ มาตรการในการคุ้มครองพยาน รวมทั้งการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม การสร้างแรงจูงใจให้แก่สมาชิกขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินคดีกับกระบวนการยุติธรรม และการกันไว้เป็นพยาน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีการใช้มาตรการลงโทษองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความรุนแรงทั้งที่เป็นการจำคุก การใช้มาตรการทางภาษี และการยึดทรัพย์เพื่อเป็นการตัดวงจรในการกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ รวมทั้งมาตรการในการลงโทษผู้ที่ขัดขวางกระบวนการยุติธรรม โดยมีการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติด้วยมาตรการลงโทษที่มีความรุนแรง หากแต่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชน เสรีภาพของบุคคล และความเป็นส่วนตัวของบุคคลเป็นสำคัญ (Gabor 2003, 15-16)

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากแนวทางที่สำคัญของการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของประเทศกลุ่มตัวอย่าง คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย สหภาพยุโรป และฟิลิปปินส์จะพบว่า แม้จะมีการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่รองรับต่อการป้องกันและแก้ปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติแล้ว ประเทศกลุ่มตัวอย่างยังมีกำลังคน งบประมาณ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อรองรับแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญ และมีความแตกต่างจากประเทศไทย กล่าวคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของประเทศไทย มีความสอดคล้องกับมาตรการสากลในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ หากแต่ประเทศไทยมีความแตกต่างจากประเทศกลุ่มตัวอย่างที่มีความพร้อมในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ในด้านบุคลากรงบประมาณ และเทคโนโลยี เป็นสำคัญ (Sumontip Chitsawang, Nathee Chitsawang and Adun Narongsak 2016, 110)

ส่วนที่ 2: ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556

1. ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเชิงปริมาณ ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างที่ปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจร้อยละ 25.0 เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองร้อยละ 15.0 เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ ร้อยละ

10.0 พนักงานอัยการ ร้อยละ 10.0 ผู้พิพากษา ร้อยละ 10.0 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ร้อยละ 10.0 เจ้าหน้าที่กรมการปกครอง ร้อยละ 10.0 เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ร้อยละ 5.0 และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ร้อยละ 5.0

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ร้อยละ 86.0 มีอายุระหว่าง 31-40 ปี ร้อยละ 36.0 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 67.0 มีอายุราชการระหว่าง 1-5 ปี ร้อยละ 30.5

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ 8 ราย เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ 2 ราย พนักงานอัยการ 4 ราย ผู้พิพากษา 2 ราย เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 2 ราย เจ้าหน้าที่กรมการปกครอง 2 ราย เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2 ราย เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 2 ราย ทัศนคติ 2 ราย ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 จำนวน 2 ราย รวมจำนวนทั้งสิ้น 28 ราย

2. ความรู้และการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ระดับน้อย ร้อยละ 80.0

กลุ่มตัวอย่างได้ใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ร้อยละ 8.5 และไม่ได้ใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ร้อยละ 91.5 เนื่องจากประสบปัญหาและอุปสรรคต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้

3. ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556

ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ประกอบด้วยปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญ ตลอดจนการไม่ทราบแนวทางในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556

นอกจากนี้ยังประสบปัญหาที่เกิดจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ได้แก่ ปัญหาในการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาด้านการบังคับใช้ที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากของการปฏิบัติตามกฎหมาย

กำหนด ความยุ่งยากของการใช้เทคนิคพิเศษในการสืบสวนสอบสวน การพิสูจน์การกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติฐานการมีส่วนร่วม การกำหนดอำนาจในการสืบสวนสอบสวนที่ไม่มีความชัดเจน การดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 เป็นการดำเนินคดีที่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ไม่ได้เป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดี หากแต่เป็นกฎหมายพิเศษในการดำเนินคดีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ไม่มีความเหมาะสมต่อการดำเนินคดีกับการกระทำผิดทุกประเภทคดี การกำหนดระเบียบปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน

ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยปัญหาความไม่พร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ไม่มีหน่วยงานเฉพาะซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในการป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในลักษณะของการบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมด ซึ่งการปฏิบัติงานที่อาจทำให้บางหน่วยงานไม่ได้รับผลงาน

ปัญหาที่เกิดจากลักษณะขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ประกอบด้วยลักษณะการกระทำผิดที่มีความสลับซับซ้อน เป็นองค์กรที่มีเงิน มีอำนาจ และมีอิทธิพล ปัญหาการข่มขู่พยานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการรวมรวบ

พยานหลักฐานขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติจากต่างประเทศ

อย่างไรก็ตามปัญหาด้านนโยบายภายในประเทศยังเกิดขึ้นเฉกเช่นเดียวกัน อันประกอบด้วยการที่ประเทศไทยมีการออกกฎหมายจำนวนมากทำให้ผู้ปฏิบัติอาจไม่ได้ติดตามและไม่มีความรู้ในกฎหมายที่ออกใหม่ รวมทั้งปัญหาไม่มีนโยบายสั่งการจากผู้บังคับบัญชาให้มีการใช้พระราชบัญญัตินี้อย่างจริงจัง

4. ประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556

ประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 พบว่า

4.1 กระบวนการของการบังคับใช้กฎหมาย

สำหรับกระบวนการในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ปรากฏผลดังนี้

เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 เอื้อต่อการปฏิบัติงานในระดับปานกลาง ด้านการสืบสวน การสอบสวน การใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยการเข้าไปในเคสสถาน หรือสถานที่อื่นใดเพื่อตรวจค้น การจัดทำหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชี เอกสาร หรือวัตถุใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา การค้นบุคคล

หรือยานพาหนะที่มีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิด การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบหรือที่ส่งมา การเก็บรักษาและจัดการทรัพย์สินที่พนักงานสอบสวนได้ยึดหรืออายัดไว้ การมีและใช้อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน ยุทธภัณฑ์ และอุปกรณ์เกี่ยวข้อของเจ้าหน้าที่ การขออนุญาตเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสาร เอื้อต่อจัดทำเอกสารหรือหลักฐานหรือปฏิบัติการอำพราง การเคลื่อนย้ายภายใต้การควบคุม และการใช้เครื่องมือสื่อสารในการสะกดรอยผู้ต้องสงสัย

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานอัยการ และผู้พิพากษา กลุ่มตัวอย่างยังมีความเห็นว่าการกระทำความผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เอื้อต่อการดำเนินคดีขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เอื้อต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ พนักงานฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานสอบสวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ในการสืบสวนและสอบสวนคดี เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและข้อมูลด้านการป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอื้อต่อการขอให้ช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวนคดี หรือการดำเนินคดีขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ไม่เพียงเท่านั้นยังเอื้อต่อมาตรการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และความเหมาะสมของ

การลงโทษผู้กระทำผิดโทษฐานการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเฉลี่ยในระดับปานกลาง

อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานอัยการ และผู้พิพากษา กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 มีความเหมาะสมของการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การลงโทษนิติบุคคลที่กระทำผิด การลงโทษผู้ที่ขัดขวางกระบวนการยุติธรรม และเห็นว่ามีความชัดเจนในการกำหนดวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเฉลี่ยในระดับปานกลาง

จากความคิดเห็นของพนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่าง พบว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 เชื้อต่อการสืบสวนสอบสวน และการฟ้องคดีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และมีการกำหนดให้การกระทำ ความผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เชื้อต่อการดำเนินคดีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเฉลี่ยในระดับมาก

ทั้งนี้พนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เชื้อต่อการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่อื่นใด เพื่อตรวจค้น เชื้อต่อการทำหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชี เอกสาร หรือวัตถุใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา เชื้อต่อการค้นบุคคล หรือยานพาหนะที่มีเหตุสงสัย ตามสมควรว่ามีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้ หรือจะใช้ใน

การกระทำความผิด เชื้อต่อการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบหรือที่ส่งมา ตลอดจนเชื้อต่อการเก็บรักษา และจัดการทรัพย์สินที่ได้ยึดหรืออายัดไว้ และเชื้อต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการก่อนการฟ้องคดี ในการไม่ฟ้องคดีสำหรับผู้ต้องหาให้ข้อมูลเองโดยสมัครใจที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับกิจกรรมและการกระทำความผิดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเฉลี่ยในระดับปานกลาง

รวมทั้งเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เชื้อต่อการใช้ดุลพินิจในระหว่างการฟ้องคดี โดยคำสั่งถอนฟ้องถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ไม่ฎีกา ในความผิดนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วแต่กรณีสำหรับผู้ต้องหาให้ข้อมูลเองโดยสมัครใจที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับกิจกรรมและการกระทำความผิดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ซึ่งมีข้อกำหนดของกฎหมายในการกันผู้ต้องหาเป็นพยานตามมาตรา 23 มีความเหมาะสมเฉลี่ยในระดับปานกลาง

สำหรับผู้พิพากษา กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 เชื้อต่อพยานหลักฐานที่ได้จากการสืบสวนเฉลี่ยในระดับมาก หากแต่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 เชื้อต่อความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดี ถ้าศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดผู้ใดได้ให้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการปราบปรามการกระทำความผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์กร

อาชญากรรมข้ามชาติต่อพนักงานฝ่ายปกครอง หรือ ตำรวจ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าอัตราโทษขั้นต่ำที่กำหนดไว้สำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้ (มาตรา 24) เฉลี่ยในระดับปานกลาง

4.2 ผลผลิตของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556

สำหรับผลผลิตของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ปรากฏว่า

4.2.1 สถิติการกระทำผิดของคดีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและการดำเนินคดีขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

จากผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาตินับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2556 จนกระทั่งถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2559 จำนวน 10 คดี โดยคดีที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติขนาดใหญ่ จำนวน 4 คดี คือ คดีที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดและการฟอกเงิน คดีค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญา คดีแชร์ลูกโซ่ยูฟ่า และคดีขบวนการค้าไม้พะยูนและสัตว์ป่าข้ามชาติ

4.2.2 ความแน่นอนและความเสมอภาคที่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำผิดในประเทศไทยที่ถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556

กลุ่มตัวอย่างได้มีการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติจำนวน 10 คดี ซึ่งเป็นคดีใหญ่และมีแนวทางปฏิบัติที่ดีต่อการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ จำนวน 4 คดี อันเป็นสิ่งที่อาจแสดงให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของการดำเนินคดีขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่มีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติขนาดใหญ่จำนวน 4 องค์กร ได้ถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่มีความเสมอภาคกันตามข้อกำหนดของบทลงโทษตามพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นลงโทษด้วยคดีอาญาหรือการลงโทษด้วยมาตรการยึดทรัพย์ที่มีความรุนแรงเป็นสิ่งสำคัญ

4.2.3 การคุ้มครองเหยื่อและพยาน

แนวทางการคุ้มครองเหยื่อและพยานที่มีการนำมาใช้สำหรับการดำเนินคดีขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ มีมาตรการในการคุ้มครองเหยื่อและพยานตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายในการคุ้มครองพยานที่ได้มีการกำหนดให้มีการสืบพยานล่วงหน้าโดยไม่ให้พยานและผู้ต้องหาได้มีการเผชิญหน้ากัน หากแต่การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 อาจไม่ได้มีข้อกำหนดหรือมาตรการในการปฏิบัติต่อการคุ้มครองเหยื่อและพยานโดยตรง

4.2.4 ความพึงพอใจของผู้เข้ารับบริการ

เหยื่อและประชาชนในสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีความพึงพอใจกับการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เนื่องจากเห็นว่าการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้ถูกลงโทษที่มีความรุนแรงมากกว่าการใช้กฎหมายทั่วไปในการดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็มาตรการในการจำคุกหรือมาตรการในการยึดทรัพย์ที่เป็นการลงโทษขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติให้ได้รับโทษสาสมกับความผิดที่ได้กระทำลงไป รวมทั้งเป็นการตัดวงจรในการกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติจากมาตรการในการยึดทรัพย์

4.2.5 การวิเคราะห์ต้นทุนค่าใช้จ่าย: ความคุ้มค่าในการดำเนินคดี

การวิเคราะห์ต้นทุนค่าใช้จ่าย ด้วยการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการดำเนินคดีขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ด้วยจำนวนต้นทุนค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น หากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติไม่ถูกดำเนินคดี โดยการประมาณค่าใช้จ่ายจากการดำเนินคดีของกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากการดำเนินคดีขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยการใช้เกณฑ์ของการวิเคราะห์ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตาม จำนวน 76,612 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น ซึ่งเป็นต้นทุนที่น้อยที่สุดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการจับกุมและดำเนินคดีขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติทั้ง 4 คดี พบว่าสามารถยึดทรัพย์สินที่เป็นมูลค่าของการกระทำผิดได้เป็นมูลค่ามหาศาล โดยมีความคุ้มค่าในการดำเนินคดีขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Somkiat Tangkitvanich et al. 2016, 14)

กล่าวโดยสรุป ประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ทั้งในด้านกระบวนการของการบังคับใช้กฎหมายและผลผลิตของการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แสดงให้เห็นข้อค้นพบที่ว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ก่อให้เกิดความคุ้มค่าที่สามารถนำองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีขนาดใหญ่มาดำเนินคดีได้ โดยก่อให้เกิดการยึดทรัพย์ที่มีมูลค่ามหาศาลอันเป็นการตัดวงจรในการกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ประสบคือเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมีการนำพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมาใช้ในการดำเนินคดีขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติน้อย และอาจเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเอื้อต่อการปฏิบัติงานในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติน้อย ในขณะที่พนักงานอัยการกลุ่มดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ที่ได้ใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ จึงเห็นว่าเอื้อต่อการดำเนินคดีขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในระดับมาก ดังนั้นแนวทางที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญคือการสร้างความรู้ความเข้าใจและการอบรมเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญของการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ที่จะเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดี

กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและสามารถนำมาใช้ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5. ประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556

ประสิทธิผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ประกอบด้วย

5.1 ผลลัพธ์

สำหรับผลลัพธ์ของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 โดยพิจารณาตามการบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายพบว่า

5.1.1 การดำเนินคดีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 เพื่อเป็นการป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่เข้ามากระทำผิดในประเทศไทยได้ถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ระหว่าง พ.ศ. 2556-2559 จากการเก็บข้อมูลของกระบวนการยุติธรรมกลุ่มตัวอย่างมีจำนวน 10 คดี หากแต่มีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยจำนวนมูลค่ามหาศาล จำนวน 4 องค์กร ประกอบด้วยคดีการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับการค้า

ยาเสพติดและการฟอกเงิน คดีค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญา คดีแชร์ลูกโซ่ยูฟ่า และคดีขบวนการค้าไม้พะยูนและสัตว์ป่าข้ามชาติ

แต่อย่างไรก็ตามยังมีองค์กรอาชญากรรมจำนวนมากที่เข้ามากระทำผิดในประเทศไทย หากแต่ยังไม่ได้นำดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อันแสดงให้เห็นถึงการดำเนินคดีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติส่วนใหญ่ยังไม่บรรลุเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 เพื่อเป็นการป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เนื่องจากคดีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการดำเนินคดีด้วยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติโดยตรง

5.1.1.1. การปฏิบัติงานในลักษณะของการบูรณาการร่วมกัน

กลุ่มตัวอย่างมีการดำเนินคดีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้รวม 10 คดี แต่ได้มีการนำมาใช้ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีพฤติกรรมการกระทำผิดที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดการเอื้อต่อการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่มีการประสานความร่วมมือในการแสวงหาพยานหลักฐานในการดำเนินคดีต่อองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ทำให้สามารถดำเนินคดีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หากแต่การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเน้น

ในลักษณะของการประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ประสานกับพนักงานอัยการ เพื่อให้มีการฟ้องดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หากแต่ยังไม่มีกระบวนการในการสืบสวน สอบสวน ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีลักษณะบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างแท้จริง

5.1.1.2 บทลงโทษที่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้รับ

การใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ทั้งที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีและการฟ้องผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทั้ง 4 คดี ปรากฏว่าองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้รับโทษที่มีความรุนแรงทั้งที่เป็นมาตรการจำคุกและมาตรการในการยึดทรัพย์สินที่มีมูลค่ามากกว่า 100 ล้านบาท

5.1.1.3 สถิติการกระทำผิดซ้ำขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

ภายหลังจากที่ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ยังไม่มีสถิติการกระทำผิดซ้ำ เนื่องจากอาจเป็นเพราะเพิ่งมีการดำเนินคดี องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมทั้งบางคดียังอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี ทำให้ยังไม่มีสถิติการกระทำผิดซ้ำขององค์กรอาชญากรรมที่ถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

5.2 ผลกระทบ

ผลกระทบของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ปรากฏผลการศึกษาดังนี้

5.2.1 ผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรมสามารถดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยผลงานที่กระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับจากการดำเนินคดีต่อองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจมีจำนวนไม่มากนัก หากแต่ผลงานที่กระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับมีคุณภาพที่ดี ซึ่งทำให้องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้รับโทษที่มีความรุนแรงเหมาะสมกับพฤติกรรมในการกระทำผิด และเป็นการตัดวงจรในการกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเป็นสำคัญ

หากแต่ผลกระทบในด้านลบที่เกิดจากการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติถูกฟ้องร้องกลับจากการดำเนินคดี ความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมต่อการให้ความเป็นธรรมแก่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

5.2.2 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่ถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ประกอบด้วยการตัดวงจรการกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรม

ข้ามชาติจากมูลค่ารายได้ที่อาชญากรรมองค์กรข้ามชาติได้รับหากไม่ถูกดำเนินคดี การแก้ปัญหาอาชญากรรมเศรษฐกิจที่อาจนำไปสู่ปัญหาเศรษฐกิจและความยากจนของประชาชนในประเทศ อันส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

5.2.3 ผลกระทบทางสังคม

สำหรับผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ประกอบด้วยประชาชนกลุ่มตัวอย่างมีความรู้สึกพึงพอใจต่อการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเห็นว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ก่อให้เกิดความปลอดภัยต่อสังคม เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้มีส่วนที่ทำให้เกิดผลกระทบที่ดีต่อสังคม ประกอบด้วย การป้องกันปัญหาอาชญากรรมพื้นฐาน (street crime) ที่เป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ป้องกันแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการป้องกันแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพย์สินและวัฒนธรรมชาติที่นำไปสู่ปัญหาระบบนิเวศน์และภัยธรรมชาติ

5.2.4 ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ก่อให้เกิดผลกระทบที่ดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันปราบปรามปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

กล่าวโดยสรุป ประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 แสดง

ให้เห็นถึงข้อค้นพบที่สำคัญคือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ได้ก่อให้เกิดผลดีต่อการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นถึงเครื่องมือที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งหากกระบวนการยุติธรรมได้นำพระราชบัญญัติฉบับนี้มาบังคับใช้จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

6. ข้อเสนอแนะของการศึกษา

สำหรับข้อเสนอแนะงานวิจัย ประกอบด้วย

6.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การบูรณาการกฎหมายที่มีอยู่ให้นำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างแท้จริง ไม่ควรมีการออกกฎหมายใหม่จำนวนมาก หากแต่ไม่สามารถนำไปบังคับใช้ได้ การกำหนดนโยบายการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 จากผู้บริหาร และการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินคดีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

ควรมีการให้ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 แก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง การจัดทำคู่มือสำหรับแนวทางการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วม

ในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 การกำหนดระเบียบว่าด้วยการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 การจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่บูรณาการการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ควร มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่าเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติหรือไม่ การจัดตั้งกองทุนเฉพาะสำหรับการดำเนินคดีองค์การอาชญากรรมข้ามชาติจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 การบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดพนักงานสอบสวนให้ความชัดเจน และควรมีการกำหนดประเภทคดีที่เหมาะสมกับการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ในการดำเนินคดีกับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ

กล่าวโดยสรุป จากข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติ แสดงให้เห็นถึงการบูรณาการทางกฎหมาย การกำหนดนโยบาย และการดำเนินการต่าง ๆ

ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 หากแต่การจัดสรรงบประมาณในการดำเนินคดีองค์การอาชญากรรมข้ามชาติให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนับว่าเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากการดำเนินคดีองค์การอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งมีกระบวนการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้อง มีนโยบายและมีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีกับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ อาทิ การจัดงบประมาณเฉพาะสำหรับการดำเนินคดีหรือการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติที่มีจำนวนเพียงพอ เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณที่มีจำนวนเพียงพอ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการได้อย่างเพียงพอ อันจะส่งผลทำให้การป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมข้ามชาติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญ

References

- Australian Government. Australian Institute of Criminology. 2004. "The Worldwide Fight against Transnational Organised Crime: Australia." Canberra: Australian Institute of Criminology. Accessed December 19, 2015. <https://www.aic.gov.au/sites/default/files/2020-05/tbp009.pdf>.
- Council of Europe. 2014. *White Paper on Transnational Organised Crime*. Paris: Council of Europe. Accessed October 19, 2015. <https://edoc.coe.int/en/organised-crime/6837-white-paper-on-transnational-organised-crime.html>.
- Gabor, Thomas. 2003. *Assessing the Effectiveness of Organized Crime Control Strategies: A Review of Literature*. Ottawa: Research and Statistics Division, Department of Justice. Accessed December 19, 2015. https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr05_5/rr05_5.pdf.
- Roberge, Ian. 2009. "Fighting Organized and Transnational Organized Crime in Canada." Paper Presented at the Canadian Political Science Association Conference Carleton University, Ottawa, May 2009. Accessed December 20, 2015. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2009/Roberge.pdf>.
- Royal Thai Police. 2014. "Sathiti Kan Rap Chaeng Lae Chapkum Klum Khadi Ukchakan Lae Sathuean Khwan Chamnaek Tam Praphet Khadi Thi Rap Chaeng Thua Ratcha-anachak Rawang Pho So 2556-2557." [Statistics on Notification and Arrest of Terrifying Cases according to the Types of Cases Reported throughout the Kingdom between 2013-2014]. Accessed December 19, 2015. <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries13.html>. (in Thai)
- Somkiat Tangkitvanich, Songphol Sanguanjit, Taratorn Ratananarumitsorn, Sunthorn Tanmantong Itsakul Unahakate, and Pawarisorn Lerttumthevee. 2016. *Niti Setthasat Khong Rabop Yutitham Thang Aya Khong Thai*. [Legal Economics of Thailand's Criminal Justice System]. Bangkok: Thailand Development Research Institute. Accessed May 9, 2016. <https://tdri.or.th/2014/07/wb104>. (in Thai)
- Sumontip Chitsawang, Nuthee Chitsawang, and Adun Narongsak. 2016. *Naeothang Kan Phoem Prasitthiphap Khong Kan Bangkhap Chai Phraratchabanyat Pongkan Lae Prappram Kan Mi Suanruam Nai Ongkon Atyakam Kham Chat Pho So 2556*. [The Efficiency of the Enforcement of the Anti-Participation in Transnational Organized Crime Act B.E. 2556]. Bangkok: Office of Justice Affairs, Ministry of Justice. (in Thai)

United Nations. Office on Drugs and Crime. 2004. "United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto." New York, NY: United Nations. Accessed December 24, 2015. https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf.

United States. Department of the Treasury. Financial Crimes Enforcement Network. 2011. "Combating Transnational Organized Crime." Vienna, VA: Financial Crimes Enforcement Network. Accessed November 15, 2015. <https://www.fincen.gov/resources/international/combating-transnational-organized-crime>.

Institutional Analysis of Flood Early Warning System in Thailand: A Case Study of Flooding Caused by Tropical Storm Pabuk (2019) in Nakhon Si Thammarat**

Thawatchai Palakhamarn*

Abstract

The objectives of this research are as follows: 1) to review the context of and the concepts on early warning systems 2) to examine the management of early warning systems of Thailand in the flooding situation caused by Pabuk tropical storm of 2019 in Nakhon Si Thammarat Province 3) to offer policy recommendations for enhancing the capacity of institutional mechanism of early warning systems to be consistent with the global standard. The research involved a mix of methodologies, namely, social network analysis, in-depth interviews and questionnaire survey. The research findings are 1) Although Thailand has several government agencies working on early warning systems with full legislative authorization, only the central authority has met the global criteria for early warning systems. 2) The flooding event revealed a hybrid topology network that mixes a partial mesh network with multiple incomplete networks. This indicates that: 2.1) there was a lack of specification of national early warning system policy, resulting in low interaction among network members; 2.2) network members failed to perform activities specific to early warning sufficiently to engender interaction, thus resulting in a lack of consistency; and 2.3) Community networks did not consistently and systematically connect up with the national early warning mechanism. 3) Thus, this study recommends that Thailand should develop a strategy of national early warning system that focuses on the determining setting up of formal and consistent power relations among central, regional, and local authorities. Furthermore, a unified framework for monitoring, evaluating, and budgeting of disaster early warnings system should be established throughout Thailand, as well as specifying mechanism preparedness for in local early warning operations according to a standard handbook.

Keywords: *disaster risk management, institutional analysis, early warning system, Pabuk tropical storm, Nakhon Si Thammarat*

*Master's degree student in Risk and Disaster Management Program, Graduate School, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Phatumwan, Bangkok 10330. Email: Thawatchai.pkm@gmail.com

**This article is a part of the author's thesis of the same title in the Master of Science in Risk and Disaster Management Program at the Graduate School, Chulalongkorn University.

Received June 4, 2021; Revised July 6, 2021; Accepted June 20, 2022

การวิเคราะห์เชิงสถาบันของระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับ อุทกภัยในประเทศไทย: กรณีศึกษา อุทกภัยจากอิทธิพลพายุ ไซนร้อนปาบิก พ.ศ. 2562 ในจังหวัดนครศรีธรรมราช**

ธวัชชัย ปาละคะมาน*

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ทบทวนบริบทและแนวคิดระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยที่มีในประเทศไทยและต่างประเทศ 2) ศึกษาการบริหารจัดการของระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยของประเทศไทยในเหตุการณ์อุทกภัยจากอิทธิพลพายุไซนร้อนปาบิกในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช 3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการเสริมสมรรถนะกลไกเชิงสถาบันของระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยของประเทศไทยในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน ซึ่งมีการใช้เครื่องมือการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมและการสัมภาษณ์เชิงลึก วิธีเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถาม ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า 1) ประเทศไทยมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อดำเนินการด้านการเตือนภัยจำนวนมาก แต่มีการดำเนินการเตือนภัยที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลโดยเฉพาะในหน่วยงานระดับส่วนกลาง 2) ภาพรวมของเครือข่ายการเตือนภัยล่วงหน้าอยู่ในลักษณะการผสมผสานระหว่างเครือข่ายตารางแบบบางส่วนกับเครือข่ายที่เข้าถึงได้หลายช่องทางที่ไม่สมบูรณ์ บ่งชี้ว่า 2.1) เครือข่ายขาดการกำหนดบทบาทหน้าที่และทิศทางอย่างเป็นทางการจึงทำให้สมาชิกในเครือข่ายมีปฏิสัมพันธ์กันในระดับต่ำ 2.2) สมาชิกในเครือข่ายไม่มีการดำเนินกิจกรรมด้านการเตือนภัยล่วงหน้าเป็นการเฉพาะพอที่จะก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ส่งผลให้เครือข่ายขาดความเหนียวแน่น และ 2.3) เครือข่ายในระดับท้องถิ่นขาดการเชื่อมโยงกับกลไกการเตือนภัยล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ 3) เสนอให้มีการกำหนดให้มียุทธศาสตร์การเตือนภัยล่วงหน้าเป็นการเฉพาะที่กำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างเป็นทางการของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน ตลอดจนกำหนดกลไกการติดตาม การประเมินผล และการพิจารณางบประมาณด้านการเตือนภัยที่มีเอกภาพทั้งประเทศ ตลอดจนกำหนดกลไกและการเตรียมพร้อมด้านการเตือนภัยในระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรมในแผนการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น และจัดให้มีคู่มือมาตรฐานปฏิบัติการด้านการเตือนภัย

คำสำคัญ: การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ, การวิเคราะห์เชิงสถาบัน, ระบบเตือนภัยล่วงหน้า, พายุไซนร้อนปาบิก, นครศรีธรรมราช

*นิสิตปริญญาโท หลักสูตรสาขาวิชาการจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330 อีเมล Thawatchai.pkm@gmail.com

**เนื้อหาในบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (สหสาขาวิชาการจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติ) ของผู้เขียนในชื่อเรื่องเดียวกันกับบทความ

ได้รับบทความ 4 มิถุนายน 2564; แก้ไขปรับปรุง 6 กรกฎาคม 2564; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 20 มิถุนายน 2565

บทนำ

การเตือนภัยล่วงหน้านับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เนื่องจากการเตือนภัยล่วงหน้าสามารถป้องกันการสูญเสียชีวิตตลอดจนลดผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ (United Nations 2009, 12) นอกจากนี้การเตือนภัยล่วงหน้าจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีส่วนประกอบต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงการเชื่อมโยงกลไกการเตือนภัยล่วงหน้าไปยังชุมชนและผู้คนในระดับพื้นที่อย่างทั่วถึงและครบวงจรทั้งในเชิงของ 1. โครงสร้างพื้นฐานของการเตือนภัยล่วงหน้า 2. การให้การศึกษาย่างสาธารณะ 3. การสร้างการรับรู้และความตระหนักต่อความเสี่ยงภัยพิบัติ 4. การเผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารการเตือนภัยล่วงหน้าโดยส่วนประกอบเหล่านี้ถือว่ามีความจำเป็นยิ่งในฐานะหลักประกันความพร้อมของการเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพก่อนภัยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน

กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558-2573 เป็นกรอบการดำเนินงานของโลกระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2558-2573) ในฐานะเจตจำนงทางการเมืองในการป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติหลักที่เหล่าประเทศสมาชิกได้ให้การรับรองในการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ครั้งที่ 3 โดยกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 ถือเป็นกรอบการปฏิบัติที่เน้นการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและลดการสูญเสียชีวิตในทุกรูปแบบที่มุ่งหมายให้ทั่วโลกก้าวสู่การเป็นประเทศและสังคมที่มีความสามารถในการฟื้นตัว (resilience) ต่อภัยพิบัตินั้น

ได้มีการให้ความสำคัญกับการเตือนภัยล่วงหน้าในฐานะหนึ่งในเป้าหมายหลักของกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558-2573 ดังปรากฏในเป้าหมาย G การเพิ่มการเข้าถึงระบบเตือนภัยล่วงหน้าอย่างเป็นทางการ การประเมินและข้อมูลความเสี่ยงภัยพิบัติสำหรับประชาชนภายในปี ค.ศ. 2030 (United Nations 2015, 35)

สำหรับประเทศไทย ภูมิทัศน์ความเสี่ยงภัยพิบัติในภาพรวมของประเทศสะท้อนให้เห็นถึงความถี่ของภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศอย่างยิ่ง จากข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2333 - 2563 (Ikeda and Thawatchai Palakhamarn 2020, 10) สะท้อนว่าอุทกภัยถือเป็นภัยธรรมชาติที่มีความถี่ของการเกิดภัยสร้างผลกระทบต่อชีวิตและเศรษฐกิจสูงกว่าภัยธรรมชาติอื่น ๆ อย่างมีนัยยะสำคัญ อันมีสาเหตุที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นปริมาณน้ำภายในแหล่งน้ำเกินขีดความสามารถในการรองรับอันเนื่องจากอิทธิพลของหยาดน้ำฟ้า (American Meteorological Society 2012) ตลอดจนปริมาณน้ำเอ่อล้นในพื้นที่เมืองหรือย่านอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและขาดการบังคับใช้ผังเมืองที่ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างจริงจัง อีกทั้งด้วยทำเลทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่ใกล้เส้นศูนย์สูตรทำให้ได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมทั้งลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่ส่งผลให้มีฝนตกชุกเป็นประจำ จนนำไปสู่การก่อให้เกิดอุทกภัยอยู่บ่อยครั้ง กล่าวคือด้านตะวันออกคือมหาสมุทรแปซิฟิกและทะเลจีนใต้ ส่วนด้านตะวันตกคืออ่าวเบงกอลและทะเลอันดามัน โดยพายุมีโอกาสเคลื่อนจากมหาสมุทรแปซิฟิกและทะเลจีนใต้เข้าสู่ประเทศไทยทางด้านตะวันออกมากกว่าทางตะวันตก โดยบริเวณที่พายุมีโอกาสเคลื่อนผ่านเข้ามามากที่สุดคือ

ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ข้อมูลข้างต้น บ่งชี้ได้ว่าด้วยทำเลทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยถือว่า มีความล่อแหลมต่อการได้รับผลกระทบจากลมมรสุม ตลอดจนพายุหมุนเขตร้อน จากสถิติพายุที่เคลื่อนเข้าสู่ ประเทศไทยในรอบ 68 ปี (พ.ศ. 2494-2561) ของ กรมอุตุนิยมวิทยา ซึ่งว่าพายุที่เคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทย ทั้งหมด มีเพียงร้อยละ 10 ที่จัดอยู่ระดับพายุโซนร้อน (ความเร็วระหว่าง 63-117 กิโลเมตรต่อชั่วโมง) อาทิ พายุแฮเรียต (พ.ศ. 2505) พายุปาบึก (พ.ศ. 2562) เป็นต้น (Meteorological Department 2019b)

ในส่วนของพายุโซนร้อนปาบึกนั้น ส่งผลกระทบ ให้เกิดอุทกภัยตั้งแต่วันที่ 3-7 มกราคม พ.ศ. 2562 มีพื้นที่ได้รับผลกระทบทั้งสิ้น 23 จังหวัด 97 อำเภอ 454 ตำบล 2,887 หมู่บ้าน 133 ชุมชน ประชาชนได้รับ ผลกระทบ 222,737ครัวเรือน 720,885 คน เสียชีวิต 4 คน ประกอบด้วยจังหวัดนครศรีธรรมราช 2 คน จังหวัดปัตตานี 2 คน มีผู้บาดเจ็บ 2 คน ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดย เหตุการณ์ในครั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐได้จัดให้มีจุดอพยพ ทั้งสิ้น 123 จุด (ประชาชน 31,665 คน) (Department of Disaster Prevention and Mitigation 2020b, 1)

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาถึงพัฒนาการของพายุ โซนร้อนปาบึกนั้น พบว่าพายุได้ก่อตัวขึ้นจากหย่อม ความกดอากาศต่ำ บริเวณทะเลจีนใต้ตอนล่าง เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2561 แล้วทวีกำลังแรงขึ้นเป็นพายุ ดีเปรสชันในวันเดียวกัน หลังจากนั้นได้เคลื่อนตัวไป ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของทะเลจีนใต้ตอนล่าง แล้วทวี กำลังแรงขึ้นเป็นพายุโซนร้อนในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2562 พร้อมกับเคลื่อนตัวไปทางทิศตะวันตกอย่างต่อเนื่อง จนถึงช่วงเช้าของวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2562 พายุ ดังกล่าวได้เริ่มเปลี่ยนทิศทางการเคลื่อนตัวไปทางทิศ

ตะวันตกเฉียงเหนือมุ่งหน้าเข้าสู่บริเวณอ่าวไทยตอนล่าง ในขณะที่ความแรงของพายุยังคงอยู่ในระดับพายุโซน ร้อน ต่อมาในช่วงเที่ยงของวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2562 พายุดังกล่าวได้เคลื่อนขึ้นฝั่งบริเวณ อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ในขณะที่ความแรงของพายุ ยังคงอยู่ในระดับพายุโซนร้อน และต่อมาได้เคลื่อนตัว ปกคลุมบริเวณจังหวัดพังงาพร้อมกับลดกำลังลงเป็น พายุดีเปรสชันในช่วงเช้าของวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2562 แล้วเคลื่อนตัวลงทะเลอันดามันไปในวันเดียวกัน ก่อน สลายตัวไปในช่วงค่ำของวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2562 (Meteorological Department 2019a)

ในขณะเดียวกัน จังหวัดนครศรีธรรมราชถือว่า ได้รับผลกระทบจากการเคลื่อนตัวผ่านของพายุโซน ร้อนปาบึกที่มีเส้นทางพายุเคลื่อนขึ้นฝั่งบริเวณ อำเภอ ปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ในขณะที่ความแรง ของพายุยังคงอยู่ในระดับพายุโซนร้อนที่ความเร็ว ประมาณ 75 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งถือเป็นความรุนแรง ที่ใกล้เคียงกับพายุโซนร้อนแฮเรียตที่เคยเคลื่อนขึ้นฝั่ง บริเวณอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อปี พ.ศ. 2505 ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงโดย มีผู้เสียชีวิต 911 คน ในขณะเดียวกันพายุโซนร้อนปาบึก ที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช มีรายงานว่า มีผู้เสียชีวิต 8 คน และเกิดอุทกภัยอย่างรุนแรงในพื้นที่ จังหวัดนครศรีธรรมราช (Department of Disaster Prevention and Mitigation 2020a, 1) จากข้อมูลข้างต้น ชี้ว่า แม้ว่าพายุโซนร้อนปาบึกจะมีความรุนแรงใกล้เคียง กับพายุโซนร้อนแฮเรียตนั้น ก็ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อชีวิตและทรัพย์สินรุนแรงเทียบเท่าในอดีต จึงนับ เป็นความน่าสนใจในการศึกษากลไกการบริหารจัดการ ภัยพิบัติในกรณีนี้เป็นอย่างยิ่ง

การทบทวนวรรณกรรม

ระบบเตือนภัยล่วงหน้าได้รับการนิยามโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทยไว้เป็น 2 ส่วนสำคัญคือ 1. การเตือนภัย คือ การให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์และทันเหตุการณ์ผ่านทางหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลที่กำลังเผชิญความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติสามารถกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดความเสี่ยงและพร้อมที่จะรับมือสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (National Disaster Prevention and Mitigation Committee 2015, 60) และ 2. ระบบเตือนภัยล่วงหน้า คือ ระบบที่มีศักยภาพในการประมวลผลข้อมูลและแจ้งเตือนตามช่วงระยะเวลาเพื่อให้บุคคล ชุมชน และหน่วยงานที่เสี่ยงต่อภัยมีเวลาเพียงพอในการเตรียมการและรับมือได้อย่างเหมาะสม เพื่อลดโอกาสการเกิดอันตรายและความสูญเสียซึ่งมีความสอดคล้องกับองค์การสหประชาชาติ ซึ่งสำนักงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติได้นิยามความหมายของระบบเตือนภัยล่วงหน้าไว้ว่าเป็นระบบที่บูรณาการระบบต่าง ๆ ของการบริหารจัดการภัยพิบัติไว้ดังนี้

1. ระบบเฝ้าระวังภัย การพยากรณ์และทำนายภัย
2. การประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติ และ
3. ระบบการสื่อสารและการเตรียมการสำหรับปัจเจก ชุมชน ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถรับมือกับเหตุการณ์ภัยพิบัติที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้อย่างทันเวลา (Brazzola and Helander 2018, 4) จากการทบทวนองค์ความรู้และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง สามารถจำแนกได้เป็น 3 ส่วนสำคัญ ประกอบด้วย 1. คุณลักษณะของระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ 2. ระบบเตือนภัยล่วงหน้าแบบใช้คนเป็นศูนย์กลาง และ 3. ระบบเตือนภัยแบบครบวงจร

1. คุณลักษณะของระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ สมพร คุณวิชิต ได้ให้มุมมองต่อกระบวนการเตือนภัยว่าถือเป็นรูปแบบการสื่อสารความเสี่ยงรูปแบบหนึ่งที่มีมุ่งเน้นการให้ข้อความเกี่ยวกับเหตุการณ์ภัยที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในเบื้องหน้าหรือในระยะเวลาอันใกล้อย่างแน่นอน (Somporn Khunwichit 2018, 159) ทั้งนี้กระบวนการเตือนภัยล่วงหน้ามีส่วนสำคัญในการช่วยให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ความเสี่ยงเพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สินได้เท่าทันก่อนเหตุการณ์ภัยพิบัติจะเกิดขึ้นโดยพฤติกรรมที่เวลานี้นับว่าสอดคล้องกับหลักที่เรียกว่าพฤติกรรมเชิงปกป้อง กล่าวคือระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่ดีนั้น ควรสามารถทำให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยรับรู้และตระหนักถึงภัยนั้น ๆ อาจก่อให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินแก่ตนเองและผู้อื่น และหากไม่มีการดำเนินการใด ๆ ก็อาจนำไปสู่การสูญเสียได้โดยพฤติกรรมในลักษณะเชิงปกป้องนั้นสอดคล้องกับกิจกรรมต่าง ๆ อาทิ การอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงโดยเร็ว การย้ายข้าวของไปยังพื้นที่ปลอดภัย เป็นต้น ในขณะเดียวกัน สำนักจัดการภาวะฉุกเฉินกลางของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ได้จัดแบ่งระดับของกระบวนการเตือนภัยพิบัติเป็น 2 ระดับโดยสังเขป คือ 1. เฝ้าระวังภัย และ 2. เตือนภัย กล่าวคือ 1. ระดับการเฝ้าระวังภัย หมายถึง สภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดภัยที่รุนแรงได้และรัฐเห็นควรให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อเฝ้าระวัง เตรียมการ และติดตามสถานการณ์ภัยอย่างระมัดระวัง โดยที่ประชาชนยังสามารถดำเนินวิถีชีวิตได้อย่างปกติ 2. ระดับเตือนภัย หมายถึง รัฐจะประกาศเตือนภัยไปยังประชาชนพื้นที่เสี่ยงเมื่อเกิดภัยในระดับรุนแรงขึ้น โดยที่ประชาชนควรปฏิบัติตามคำแนะนำ

ของรัฐเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ การอพยพไปยังพื้นที่ปลอดภัย เป็นต้น

2. ระบบเตือนภัยล่วงหน้าแบบใช้คนเป็น

ศูนย์กลาง ถือเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในปัจจุบันต่อการมีส่วนร่วมสำคัญให้การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้าที่ยึดคนและชุมชนเป็นศูนย์กลางของการออกแบบระบบการเตือนภัยล่วงหน้าและกลไกการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้อง (Raadgever, Booister and Steenstra 2018, 101) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วระบบเตือนภัยล่วงหน้าแบบใช้คนเป็นศูนย์กลางมักจำเป็นต้องประกอบด้วยส่วนประกอบหลัก 4 ประการคือ

1. ความรู้ความเข้าใจในเรื่องความเสี่ยงต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วมักเป็นผลสืบเนื่องจากการที่ประเทศหรือสังคมมีการสถาปนาระบบการจัดเก็บข้อมูลความเสี่ยงที่เป็นและมีการประเมินความเสี่ยงอย่างครบวงจร กล่าวคือสังคมควรมีความเข้าใจในความเสี่ยงภัยพิบัติที่กำลังเผชิญหรือมีความเสี่ยงที่จะเผชิญในอนาคตจากการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีระบบการประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติและมีการจัดเก็บข้อมูลความเสี่ยงภัยพิบัติต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง และแบ่งปันข้อมูล ตลอดจนความรู้สู่สังคมในวงกว้างอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนในสังคมสามารถเข้าใจต่อภัยที่มีในพื้นที่และมีการเตรียมการรับมืออย่างเหมาะสม

2. การเฝ้าระวังความเข้าใจในเรื่องความเสี่ยงต่าง ๆ อันได้มาจากการพัฒนาระบบการเฝ้าระวังภัยและระบบบริการเตือนภัย โดยที่ระบบเหล่านี้จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับกลไกการบริหารจัดการการเตือนภัยของภัยต่าง ๆ ที่มักมีการแยกหน่วยงานกันดูแลเป็นการเฉพาะ

เข้าด้วยกัน เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ ทำนาย และแจ้งเตือนภัยอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติด้วยเช่นกัน

3. การติดต่อสื่อสารและแจ้งคำเตือน เป็นการสื่อสารความเสี่ยงและการแจ้งเตือนโดยที่ควรมีการวางขั้นตอนการปฏิบัติ ตลอดจนกลไกการเตือนภัยอย่างเป็นระบบ โดยที่สามารถสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สร้างความสับสน และมีช่องทางการแจ้งเตือนที่หลากหลาย

4. ศักยภาพของประชาชนในการตอบสนองต่อคำเตือนที่ได้รับแจ้ง ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดในกระบวนการเตือนภัย เนื่องจากประชาชนในพื้นที่เสี่ยงจำเป็นต้องมีขีดความสามารถในการทำความเข้าใจต่อคำแจ้งเตือนต่าง ๆ และตอบสนองต่อสถานการณ์และคำแนะนำการแจ้งเตือนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยทั่วไปศักยภาพของประชาชนในการตอบสนองต่อคำเตือนนั้นมักเกิดจากการสะสมองค์ความรู้ผ่านการเรียนรู้

3. ระบบเตือนภัยแบบครบวงจร ระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่ดีนั้นนอกจากควรมีคนและชุมชนเป็นศูนย์กลางแล้วนั้น จำเป็นต้องมีลักษณะของกลไกการบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนของกระบวนการเตือนภัย ตั้งแต่การเฝ้าระวังภัยไปจนถึงการรับมือของชุมชน โดยองค์การอุตุวิทยาลอกลอนิยามลักษณะกลไกการบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าข้างต้นว่าเป็นระบบเตือนภัยแบบครบวงจรที่มุ่งเน้นการใช้คนเป็นศูนย์กลางในการออกแบบกระบวนการต่าง ๆ ในระบบเตือนภัยเตือนภัยล่วงหน้าว่าจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบต่าง ๆ อันประกอบด้วย 1. ความรู้ด้านความเสี่ยงภัยพิบัติ 2. การตรวจจับ เฝ้าระวัง วิเคราะห์

และพยากรณ์ภัยและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น 3. การติดต่อสื่อสารและแจ้งคำเตือน 4. การเตรียมความพร้อมและศักยภาพของประชาชนในการตอบสนองต่อคำเตือนที่ได้รับแจ้ง ให้บูรณาการกันอย่างต่อเนื่องและเป็นเอกภาพ เพราะในกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้าให้มีประสิทธิภาพนั้น ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญคือการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันแลกเปลี่ยนข้อมูลและส่งข้อมูลตลอดจนคำเตือนไปยังพื้นที่เสี่ยงภัยโดยประชาชนสามารถรับข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ ได้อย่างทันทั่วถึงและตอบสนองต่อสถานการณ์ความเสี่ยงภัยที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างเท่าทันอันจะเป็นการช่วยลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินในพื้นที่เสี่ยงภัยได้อย่างดี (Tavida Kamolvej 2014, 109)

3.1 ความรู้ด้านความเสี่ยงภัยพิบัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เสี่ยงภัยควรมี 1. การจัดเก็บและประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยข้อมูลความเสี่ยงภัยพิบัติที่มีการสังสมในพื้นที่นั้นจะนำไปสู่การเข้าใจความเสี่ยงของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญต่อการวางแผนเพื่อรับมือความเสี่ยงภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ 2. มีการวิเคราะห์ข้อมูลความเสี่ยงในพื้นที่ เพื่อคาดการณ์แนวโน้มความเสี่ยงใหม่ที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ หรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงในพื้นที่ และนำไปปรับใช้ในการวางแผนและดำเนินการ เพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ 3. แผนที่ความเสี่ยงภัยพิบัติและข้อมูลความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องต้องสามารถเข้าถึงได้โดยสาธารณะ กล่าวคือประชาชนในพื้นที่สามารถสืบค้นและรับรู้ข้อมูลความเสี่ยงภัยพิบัติได้จากแหล่งข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้อย่างสาธารณะผ่านช่องทางที่หลากหลาย

3.2 การตรวจจับ เฝ้าระวัง วิเคราะห์ และพยากรณ์ภัยและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น หมายถึงการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำชุดข้อมูลที่เป็นต่อบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้ามีการ 1. หน่วยงานมีการเลือกค่าพารามิเตอร์ในการเก็บข้อมูลที่ครบถ้วนและเหมาะสมต่อชนิดภัย อาทิ ปริมาณน้ำฝน ความเร็วลม อุณหภูมิ เป็นต้น 2. หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำข้อมูลสามารถส่งมอบข้อมูลที่มีคุณภาพและมีความน่าเชื่อถือแก่หน่วยงานที่ตัดสินใจในกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการตัดสินใจนั้น ๆ ควรมีการสร้างเชื่อมั่นว่าผู้มีส่วนตัดสินใจเลือกใช้ชุดข้อมูลที่นำมาเชื่อถือมากกว่าการใช้ดุลยพินิจในระดับปัจเจกเพื่อการตัดสินใจในเชิงนโยบาย 3. เพื่อให้มั่นใจว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่ตัดสินใจในกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้า ตลอดจนประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยนั้น จะได้รับข้อมูลและการแจ้งเตือนได้อย่างเท่าทัน จึงควรมีการออกแบบกลไกเชิงสถาบันของกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้านั้น ควรเป็นเอกภาพและมีความซับซ้อนในการสั่งการต่ำ เพื่อให้การส่งข้อมูลและการแจ้งเตือนไปยังพื้นที่ที่มีความรวดเร็วและใช้เวลาน้อยที่สุด

3.3 การติดต่อสื่อสารและแจ้งคำเตือน ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้า เพราะการสื่อสารและแจ้งคำเตือนต่าง ๆ ที่เท่าทันและมีความครบถ้วนของข้อมูล ย่อมช่วยให้ประชาชนในพื้นที่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ความเสี่ยงภัยที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเด็นต้องคำนึงสำคัญ ๆ ดังนี้ 1. กระบวนการติดต่อสื่อสารและคำแจ้งเตือนมีความครอบคลุมความเสี่ยงภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในระดับพื้นที่ 2. ข้อความหลักในคำแจ้งเตือนสามารถเข้าใจได้โดยง่ายสำหรับประชากรกลุ่มต่าง ๆ และมีความครบถ้วนในเชิงคำแนะนำต่อการ

ตอบสนองต่อสถานการณ์ อาทิ เฝ้าระวัง หลีกเลียงการออกจากเคหะสถาน อพยพไปยังพื้นที่ปลอดภัย เป็นต้น 3. ข้อมูลต่าง ๆ คำแจ้งเตือนมีความชัดเจนและข้อความเหล่านี้อาจสร้างความสับสนแก่ผู้รับสารได้ กล่าวคือ ข้อมูลต่าง ๆ ที่มีการเผยแพร่สาธารณะและแจ้งเตือนไปยังระดับพื้นที่จำเป็นอย่างไรที่จะต้องมีความชัดเจนทั้งในเชิงของสาระสำคัญของข้อความและคำแนะนำ อาทิ สถานะของสถานการณ์ภัย คำแนะนำในการปฏิบัติตัว ช่องทางการประสานงานในกรณีฉุกเฉิน เป็นต้น

3.4 การเตรียมความพร้อมและศักยภาพของประชาชนในการตอบสนองต่อคำเตือนที่ได้รับแจ้ง ถือเป็นปลายทางและเป้าหมายสำคัญของการเตือนภัยล่วงหน้าว่าประชาชนในพื้นที่สามารถได้รับข่าวสาร คำแจ้งเตือน หรือข้อมูลที่เป็นต่อการตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างเท่าทัน ซึ่งมีข้อสังเกตสำคัญ ดังนี้

1. หน่วยงานในพื้นที่ที่มีการชักชวนและปรับแผนการตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยร่วมกับประชาชน และมีการปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการให้มีความสอดคล้องกับระบบเตือนภัยล่วงหน้าในระดับต่าง ๆ ทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และจังหวัดอย่างสม่ำเสมอ
2. ประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่มีศักยภาพและความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่พร้อมตอบสนองต่อสถานการณ์ภัย ตลอดจนภาวะวิกฤตที่อาจเกิดขึ้น
3. ประชาชนในพื้นที่มีความเข้าใจต่อระบบเตือนภัยล่วงหน้าและพร้อมตอบสนองต่อคำแจ้งเตือนจากระบบเตือนภัยล่วงหน้า

ในขณะเดียวกัน Garcia and Fearnley (2012, 125) เสนอว่าการที่ระบบเตือนภัยล่วงหน้าตามแนวคิดระบบเตือนภัยแบบครบวงจร นอกจากการมีองค์

ประกอบสำคัญทั้ง 4 ประการข้างต้นแล้วนั้น ระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีการสนับสนุนทรัพยากรในรูปแบบต่าง ๆ ที่ถือเป็นส่วนสนับสนุนในแต่ละองค์ประกอบข้างต้น เพื่อให้กระบวนการเตือนภัยล่วงหน้าสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นท่ามกลางการบูรณาการกระบวนการทำงานข้ามหน่วยงานอย่างซับซ้อน โดยสามารถจำแนกทรัพยากรที่สนับสนุนการดำเนินการของระบบเตือนภัยล่วงหน้าได้ดังนี้

1. บุคลากร อันหมายถึงเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการเตือนภัย ซึ่งอาจหมายรวมถึงนักเทคนิคที่เกี่ยวข้องในแต่ละภัย
2. โครงสร้างพื้นฐานของระบบเตือนภัย อาทิ เครื่องมือตรวจวัดอากาศ ระบบคอมพิวเตอร์เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูล ระบบสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร อุปกรณ์เตือนภัย หอกระจายเสียง เป็นต้น
3. เทคโนโลยีเพื่อเตือนภัยล่วงหน้า หมายถึงเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยให้การเตือนภัยล่วงหน้าดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนได้จากระยะเวลาในการแจ้งเตือนภัยไปยังพื้นที่ ความแม่นยำในการพยากรณ์ เป็นต้น
4. ข้อมูล ซึ่งหมายถึงข่าวสาร เอกสาร ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับภัย สถานการณ์ และความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้า ซึ่งมีความสำคัญต่อการนำไปประมวลผลและวิเคราะห์เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจต่าง ๆ ในกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้าต่อไป

ทรัพยากรทั้ง 4 ประเภทข้างต้นนั้นมีส่วนสำคัญที่จะส่งผลให้กระบวนการเตือนภัยล่วงหน้าสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นและมีความผิดพลาดน้อย

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้าอย่างมีประสิทธิภาพในระดับพื้นที่โดยที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางนั้น จำเป็นต้องมีความเข้าใจว่าบริบทในเชิงสังคมของแต่ละพื้นที่นั้นมีความแตกต่างกันไป ซึ่งปัจจัยทางสังคม อาทิ วิถีชีวิต สภาพเศรษฐกิจ เป็นต้น จึงทำให้ Garcia and Fearnley (2012, 125) มองว่าการออกแบบกลไกการเตือนภัยในพื้นที่ต่าง ๆ นั้น ควรมีการคำนึงถึงความแตกต่างของบริบทเชิงพื้นที่อย่างระมัดระวัง จากข้อมูลในข้างต้นจึงอนุมานได้ประการหนึ่งว่าการทำให้ระบบการเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับภัยต่าง ๆ นั้น นอกจากการออกแบบกลไกเชิงสถาบันให้มีความชัดเจนและมีเอกภาพแล้ว การปรับรูปแบบการเตือนภัยล่วงหน้าให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่มากที่สุด เพื่อให้การแจ้งเตือนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประชาชนในพื้นที่เข้าใจและสามารถตอบสนองต่อการแจ้งเตือนได้อย่างเท่าทัน

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้เป็นงานวิจัยแบบผสมผสาน โดยใช้วิธีวิทยาเชิงปริมาณและวิธีวิทยาเชิงคุณภาพร่วมกันในการดำเนินการวิจัย ทั้งนี้การวิจัยแบ่งเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ในส่วนที่ 1 ใช้วิธีวิทยาเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเชิงเอกสารและการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม เพื่อสำรวจความเข้าใจของกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อุทกภัยจากอิทธิพลพายุโซนร้อนปาบึกในจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งใช้เครื่องมือการวิเคราะห์เนื้อหาของการรายงานข่าว เอกสารทางราชการ และรายงานการทบทวนหลังกิจกรรมที่บันทึกเหตุการณ์ระหว่างวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2561 ถึง 15 มกราคม พ.ศ. 2562 และการสัมภาษณ์เชิงลึก จากนั้นในส่วนที่ 2 ใช้วิธี

วิทยาเชิงปริมาณเพื่อตรวจสอบผลการศึกษากจากการศึกษาวิจัยในวิธีวิทยาเชิงคุณภาพโดยการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามต่อกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อุทกภัยจากอิทธิพลพายุโซนร้อนปาบึกในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบจัดชั้นภูมิโดยแยกประชากรออกเป็นกลุ่มประชากรย่อย ๆ โดยแต่ละกลุ่มย่อยมีลักษณะเหมือนกันโดยแบ่งตาม 1. ระดับการปกครองในพื้นที่ คือ ส่วนกลางหรือระดับชาติ ส่วนภูมิภาคหรือจังหวัด และ ส่วนท้องถิ่น 2. ระดับปฏิบัติงาน คือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ และส่วนที่ 3 ใช้วิธีวิทยาเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อตรวจทานความถูกต้องของข้อมูลและการวิเคราะห์

ผลการศึกษา

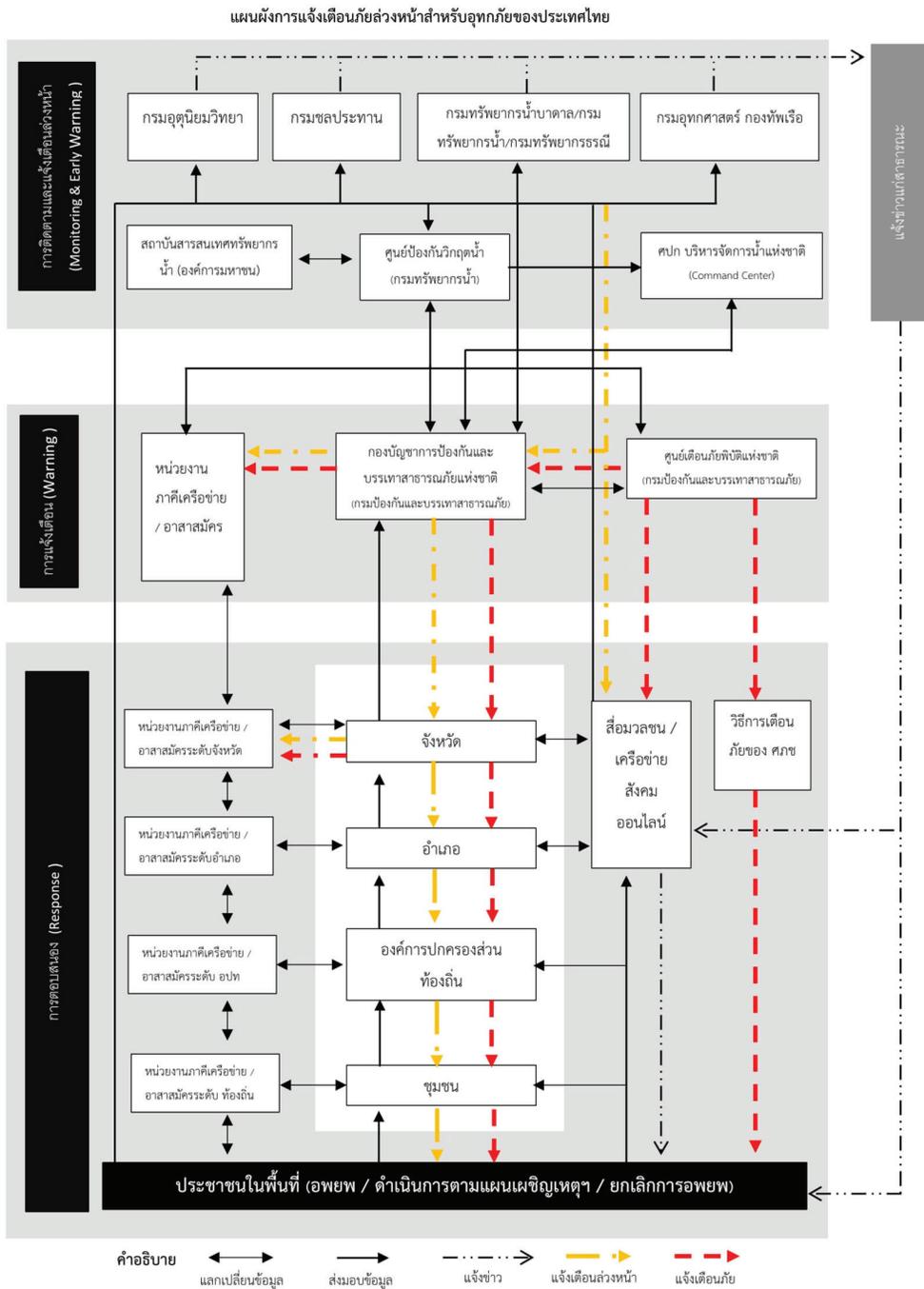
1. โครงสร้างเชิงสถาบันของระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย กรมป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยประสานงานกลางของประเทศ (national focal point) ที่ดำเนินการด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัตินั้น ระบุว่าในปี พ.ศ. 2563 มีหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีพันธกิจและการดำเนินงานสอดคล้องกับการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าตามชนิดภัยต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 12 หน่วยงานหลัก ประกอบด้วย 1. กรมอุตุนิยมวิทยา 2. กรมชลประทาน 3. กรมทรัพยากรธรณี 4. กรมทรัพยากรน้ำ 5. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 6. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช 7. สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร 8. สำนักฝนหลวงและการบินเกษตร 9. กรมควบคุมมลพิษ 10. กรมอุทกศาสตร์ 11. กรมป้องกัน

และบรรเทาภัยพิบัติและศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ
12. สถาบันทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

ในส่วนของการกำหนดบทบาทหน้าที่อย่างเป็นทางการที่สะท้อนการสถาปนาอำนาจทางการของกลไกเชิงสถาบันของหน่วยงานภาครัฐไทยต่อการบริหารจัดการเตือนภัยล่วงหน้า นั้น ปรากฏในแผนการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ที่ระบุบทบาทและแนวทางปฏิบัติในการเตือนภัยล่วงหน้าว่า “...เป็นการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่บ่งชี้ว่ามีแนวโน้มที่จะเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยไปยังส่วนราชการหน่วยงาน กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติแต่ละระดับและประชาชนเพื่อให้ติดตามข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง...” จึงนับว่าแม้แต่แผนการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติแห่งชาติ พ.ศ. 2558 อันถือเป็นแบบแผนหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ ยังมีได้มีสาระสำคัญครอบคลุมประเด็นการเตือนภัยล่วงหน้า อย่างไรก็ตามภายหลังเหตุการณ์สึนามิ พ.ศ. 2547 รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์เตือนภัยพิบัติ

แห่งชาติเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่เป็นการสถาปนากลไกเชิงสถาบันเพื่อการบริหารจัดการเตือนภัยล่วงหน้าโดยเฉพาะที่มุ่งหมายให้เป็นหน่วยงานกลางของประเทศในการดำเนินนโยบายการกำหนดแนวทางและหลักปฏิบัติในการบริหารจัดการเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ (Office of the Prime Minister 2005) ซึ่งได้กำหนดเกณฑ์การกระจายข้อมูลและข่าวสารด้านการเตือนภัยล่วงหน้าของภัยประเภทต่าง ๆ (ยกเว้นภัยความมั่นคง) ไว้ทั้งสิ้น 4 ระดับ คือ 1. แจ้งข่าว (advisory) 2. ระวังภัย (watch) 3. เตือนภัย (warning) 4. ยกเลิก (terminate) ผ่านการส่งข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ คือ 1. การส่งข้อมูลโดยตรงไปยังที่ทำการของราชการโดยตรง อาทิ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยประจำจังหวัด เป็นต้น 2. การส่งข้อมูลไปยังโครงสร้างพื้นฐานด้านการเตือนภัยในระดับพื้นที่ อาทิ หอเตือนภัย หอกระจายข่าวชุมชน และวิทยุเตือนภัยหมู่บ้าน เป็นต้น ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงภาพรวมของกลไกการบริหารจัดการเตือนภัยล่วงหน้า

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

จากภาพที่ 1 แสดงหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยในประเทศไทยนั้น สามารถอธิบายกระบวนการแจ้งเตือนภัยได้โดยสังเขปตามกลไกของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้มีหน่วย

งานสำคัญ ๆ ดำเนินการร่วมกันโดยมีศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกลไกกลางในการบูรณาการความร่วมมือเป็น 4 ขั้นตอนสำคัญ ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2 กระบวนการแจ้งเตือนภัยตามกลไกของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558
ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

ข้อมูลในภาพที่ 1 และภาพที่ 2 ซึ่งให้เห็นถึงบทบาทของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย ที่ได้รับการกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ในลักษณะการรวมศูนย์การตัดสินใจเพียงกลไกหลักเพียงหนึ่งเดียวที่ครอบคลุมการตัดสินใจตอบสนองต่อข้อมูลที่ได้จากการเฝ้าระวังและการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า อีกทั้งการจัดวางตำแหน่งในเชิงยุทธศาสตร์ผ่านการกำหนดบทบาทหน้าที่ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558 ได้เน้นย้ำถึงการเป็นองค์การศูนย์กลางในฐานะหน่วยงานเชื่อมประสานกับภาคีเครือข่ายในระดับส่วนกลางกับเครือข่ายทั้งในกลไกบัญชาการของกระทรวงมหาดไทยในระดับภูมิภาคและเครือข่ายอิสระในระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ลักษณะการจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหน่วยงานในกลุ่มหน่วยงานด้านการติดตามและแจ้งเตือนล่วงหน้า (monitoring and early warning) กับกลุ่มหน่วยงานด้านการเตือนภัย (warning) ได้รับการกำหนดบทบาทในเชิงการบูรณาการข้อมูล

ระหว่างกันผ่านกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการของทุกหน่วยงานในกลุ่ม ซึ่งประกอบด้วยกรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมอุทกศาสตร์ (กองทัพเรือ) สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นต้น โดยที่แต่ละหน่วยงานนั้น นิยามบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการเตือนภัยล่วงหน้าไว้แตกต่างกันตามภารกิจหลักของแต่ละหน่วยงาน แต่หากตีความทางวิชาการอย่างรอบคอบก็สามารถสะท้อนบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวพันกับการเตือนภัยล่วงหน้าได้อย่างหลากหลายในนิยามที่ต่างกัน อาทิ “การป้องกันและบรรเทาภัยจากอุทกภัย” “การเผยแพร่ข่าวสาร” “การเตือนภัยสถานการณ์น้ำ” “สร้างระบบป้องกัน เฝ้าระวัง และเตือนภัย” เป็นต้น ประกอบกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เองก็มิได้มีการระบุถึงการกำหนดบทบาทหน้าที่ด้านการเตือนภัยล่วงหน้าเป็นการเฉพาะไว้อย่างชัดเจน จึงอนุมานได้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงมุ่งดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ ตามบทบาทหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

เป็นหลัก และอาจไม่บูรณาการสอดคล้องในทิศทางเดียวกันจากการที่ขาดทิศทางการบริหารจัดการและทิศทางการพัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้าของประเทศ

นอกจากนี้ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2548-2563 นั้น ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติในฐานะหน่วยงานกลางด้านการเตือนภัยพิบัติของประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์กรแล้วไม่น้อยกว่า 4 ครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2548 เป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2550 เป็นส่วนราชการระดับสำนักของหน่วยงานภายในสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2552 เป็นหน่วยงานระดับสำนักภายในสำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และครั้งที่ 4 พ.ศ. 2559 เป็นหน่วยงานระดับสำนักภายในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

พัฒนาการในภาพรวมของศูนย์เตือนภัยแห่งชาติที่ผ่านมาจึงถือว่ามี การปรับฐานะส่วนราชการของหน่วยงานที่ลดต่ำลงจากระดับกรมสู่ระดับสำนัก จึงมองได้ว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2548-2563 ภาครัฐไทยมิได้ให้ความสำคัญต่อการมีอยู่ของกลไกเชิงสถาบันด้านการเตือนภัยล่วงหน้าของประเทศในฐานะหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์อย่างจริงจัง อันสะท้อนผ่านการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงการของการแบ่งส่วนราชการถึง 4 ครั้งสำคัญในระยะ 15 ปี ใน 3 ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงในข้างต้นอาจส่งผลสำคัญต่อการพัฒนาขีดความสามารถและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่

ปีงบประมาณ 2560-2563 พบว่ามีการจัดสรรงบประมาณในลักษณะการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านการเตือนภัยล่วงหน้าและการขยายขีดความสามารถในการเตือนภัยในเชิงพื้นที่ผ่านการติดตั้งหอเตือนภัย หอกระจายข่าว และระบบแจ้งเตือนภัยผ่านโครงข่ายสถานีโทรทัศน์ดิจิทัลอย่างต่อเนื่อง สะท้อนการให้ความสำคัญต่อการมุ่งรักษาขีดความสามารถและประสิทธิภาพของการเตือนภัยล่วงหน้าของหน่วยงาน

ในขณะเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเตือนภัยล่วงหน้ามีแนวโน้มในการจัดสรรงบประมาณเป็นการเฉพาะเพื่อพัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้าโดยเฉพาะระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกัน นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 เป็นต้นมา อาทิ กรมทรัพยากรน้ำ สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ เป็นต้น พบว่ามีการจัดสรรงบประมาณโดยเฉลี่ย 320 ล้านบาทต่อปีงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐอื่นนอกเหนือจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการติดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้าในพื้นที่เสี่ยงภัย อาทิ พื้นที่เสี่ยงอุทกภัย-ดินถล่ม เป็นต้น

จากข้อมูลทั้งในเชิงการจัดวางองค์ประกอบเชิงสถาบันตามกฎหมายและการจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องด้านการเตือนภัย บ่งชี้ถึงการให้ความสำคัญกับ 1. การมุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการเตือนภัยผ่านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านการเตือนภัยล่วงหน้า 2. การขาดยุทธศาสตร์และมาตรฐานการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานด้านการเตือนภัยเป็นการเฉพาะ ส่งผลให้แต่ละหน่วยงานมีการดำเนินการบริหารจัดการ จัดสรรงบประมาณ และพัฒนาขีดความสามารถ

ภายใต้กรอบทางกฎหมายของตน 3. ยังไม่ปรากฏให้เห็นถึงการระบุบทบาททางการที่กำหนดปฏิสัมพันธ์ด้านการเตือนภัยล่วงหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคมากนัก 4. ช่องทางการกระจายข้อมูลและข่าวสารด้านการเตือนภัยล่วงหน้าของประเทศไทยมุ่งเน้นที่โครงสร้างพื้นฐานเตือนภัยปลายทางเป็นหลัก อาทิ หอเตือนภัย หอกระจาย และระบบเตือนภัยผ่านโทรทัศน์ ซึ่งตามแนวทางมาตรฐานโลกการเตือนภัยแบบครบวงจรขององค์การอุตุนิยมวิทยาโลกนั้น ควรต้องมีช่องทางการกระจายข้อมูลและข่าวสารหลากหลายช่องทางที่ครอบคลุมทั้งในเชิงความหลากหลายของกลุ่มประชากร ประชากรแฝง ผู้พิการ และพื้นที่ห่างไกล ในส่วนนี้จึงมองว่ายังคงเป็นช่องว่างในเชิงโครงสร้างพื้นฐานด้านการเตือนภัยล่วงหน้าที่พึงให้ความสำคัญและพัฒนาต่อไป

2. บริบทสถานการณ์ภัยและการจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยในเหตุการณ์พายุไซร่อนปาบึกในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช

2.1 บริบทความเสี่ยงภัยพิบัติเชิงพื้นที่ของจังหวัดนครศรีธรรมราช

ข้อมูลความเสี่ยงภัยพิบัติในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนครศรีธรรมราช ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2562 ได้บ่งชี้ถึงความเสี่ยงภัยพิบัติในระดับพื้นที่ประกอบด้วย 1. อุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่ม 2. อุบัติเหตุทางถนน 3. วาตภัยและคลื่นกัดเซาะชายฝั่ง 4. ภัยแล้ง และ 5. อัคคีภัยและไฟป่า ตามลำดับความเสี่ยงภัยพิบัติ (Department of Disaster Prevention and Mitigation. Provincial office of Nakhon Si Thammarat 2018, 16) จึงกล่าวได้ว่าอุทกภัยและวาตภัยเป็นภัยธรรมชาติที่มีนัยยะสำคัญในการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ

ในระดับพื้นที่ อีกทั้งการศึกษาและผลการประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 พบว่าลักษณะทางกายภาพที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ระหว่างคาบสมุทรอินเดียนและอ่าวไทย ซึ่งได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมที่พัดเป็นประจำจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ในฤดูฝนและลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือในฤดูหนาวที่ส่งผลให้มีฝนตกชุกเป็นประจำตลอดปีอย่างไรก็ดี จากสถิติในคาบ 69 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2494-2562 พบว่าจังหวัดนครศรีธรรมราชเสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากพายุที่มีความรุนแรงกว่าระดับดีเปรสชันกว่าจังหวัดข้างเคียงอย่างมีนัยยะสำคัญ อาทิ พายุไซร่อนแฮเรียต พายุไซร่อนฟอเรสต์ เป็นต้น (Meteorological Department 2019b, 1)

2.2 บริบทสถานการณ์ภัยและการจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้า พายุไซร่อนปาบึก

ถือเป็นพายุที่มีระดับความรุนแรงระดับพายุไซร่อนนอกฤดูมรสุม (พฤษภาคม-พฤศจิกายน) ตามนิยามขององค์การอุตุนิยมวิทยาโลกที่เกิดจากหย่อมความกดอากาศต่ำบริเวณทะเลจีนใต้ตอนล่างเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งบริเวณดังกล่าวถือเป็นหนึ่งในพื้นที่แอ่งพายุหมุนเขตร้อนที่มีกัมมันตภาพสูงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเส้นทางเดินพายุเคลื่อนตัวตรงมายังอ่าวไทยตอนล่างและเคลื่อนขึ้นฝั่งด้วยความเร็วระดับพายุไซร่อน (ความเร็ว 109.9 กิโลเมตรต่อชั่วโมง) บริเวณอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2562

อิทธิพลของพายุไซร่อนปาบึกส่งผลให้ปริมาณฝนจากอิทธิพลพายุไซร่อนปาบึกในภาคใต้ตอนล่างเกินกว่า 90 มิลลิเมตรต่อวันซึ่งจัดอยู่ในเกณฑ์สูงสุด (ฝนตกหนักมาก) โดยในระหว่างวันที่ 3-5 มกราคม พ.ศ. 2562

มีค่าเฉลี่ยปริมาณฝนรายวันประมาณ 249 มิลลิเมตร (Hydro-Informatics Institute 2019, 3) จึงเป็นสาเหตุให้เกิดเหตุการณ์อุทกภัยในหลายพื้นที่โดยเฉพาะจังหวัด นครศรีธรรมราช และอีก 13 จังหวัดในภาคใต้ อาทิ สุราษฎร์ธานี สงขลา ตรัง เป็นต้น โดยมีประชาชนได้รับผลกระทบโดยตรงจากสถานการณ์ประมาณ 570,000 คน (Department of Disaster Prevention and Mitigation 2020b)

ในส่วนของจังหวัดนครศรีธรรมราชโดยกอง อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด นครศรีธรรมราช ได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ อุทกภัยวาทภัย ดินถล่ม และคลื่นลมแรง ส่วนหน้าขึ้นเป็น 4 ส่วนใน 4 พื้นที่คือ 1. อำเภอท่าศาลา 2. อำเภอจุฬาภรณ์ 3. อำเภอทุ่งใหญ่ และ 4. อำเภอปากพนัง ในฐานะส่วน ปฏิบัติการของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด ในขณะเดียวกัน ในด้านการแจ้งเตือนและสั่งการให้ อพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงบริเวณพื้นที่แนวชายฝั่ง ทะเลไปยังจุดปลอดภัยที่ทางจังหวัดกำหนดขึ้นนั้น นอกเหนือจากการจัดการตามกลไกภายใต้ศูนย์ บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูล ประชาสัมพันธ์ร่วม เพื่อแจ้งเตือนประชาชนเป็นการ เฉพาะโดยมีสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดเป็นหน่วย งานหลัก นอกจากนี้ปฏิบัติการด้านการเตือนภัยล่วงหน้ายังปรากฏให้เห็นในส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน ในภาวะฉุกเฉิน (สปจ.) ได้แก่ 1. สปจ. 4 ที่มีการสั่ง การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเตรียมระบบการ แจ้งเตือนภัยและส่งสัญญาณเตือนภัยโดยบูรณาการ กับอาสาสมัครองค์กรการกุศล เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ จัดการภัยพิบัติตำบล (1 ตำบล 1 ศูนย์จัดการภัยพิบัติ และอุบัติภัย) 2. สปจ. 4 มีการมอบหมายให้รองผู้ว่า ราชการจังหวัดกำกับดูแลศูนย์บัญชาการจังหวัดส่วน

หน้าตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งการให้นาย อำเภอลและหน่วยทหารในพื้นที่ให้มีการให้ข่าวสาร เตือน ภัยแก่ประชาชนอย่างเป็นระยะ ๆ รวมทั้งการแจ้งเตือน ในการอพยพประชาชนสู่พื้นที่ปลอดภัยอีกด้วย

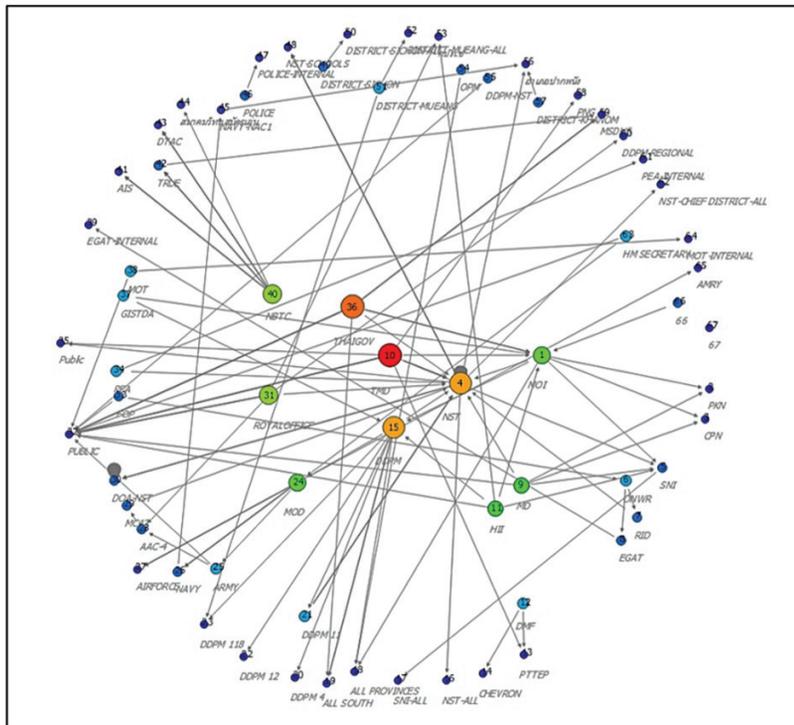
3. การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมของ การบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับ อุทกภัยในเหตุการณ์พายุโซนร้อนปาบึกในพื้นที่ จังหวัดนครศรีธรรมราช

3.1 สภาพเครือข่ายทางสังคมของ การบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับ อุทกภัยในเหตุการณ์พายุโซนร้อนปาบึกในพื้นที่ จังหวัดนครศรีธรรมราช

ผลการศึกษาพบว่าจากการ วิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมในรูปแบบระบบเครือข่าย ที่มีทิศทางของการเชื่อมความสัมพันธ์กัน (directed network) จากหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรของ หน่วยงานทางราชการของการบริหารจัดการระบบ เตือนภัยล่วงหน้าในเหตุการณ์พายุโซนร้อนปาบึกใน พื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราชที่ปรากฏใน 1. หนังสือพิมพ์ 2. รายงานสถานการณ์ประจำวันของกรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยและ 3. รายงานทบทวนหลังปฏิบัติงาน ระหว่างวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2561-15 มกราคม พ.ศ. 2562 นั้นมีตัวแสดง (actor) หรือหน่วยงานที่มีบทบาท ทางการในเครือข่ายทั้งสิ้น จำนวน 65 หน่วยงาน โดยมีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะกิจกรรมการสื่อสารและแลกเปลี่ยนทรัพยากรในเชิงข้อมูลที่บ่งชี้ด้วยเส้นเชื่อมโยง (edge) จำนวน 422 กิจกรรม โดยสามารถอภิปราย ความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่จำแนกตามดัชนีวัด เครือข่ายเป็น 3 ระดับ คือ 1. ความเป็นศูนย์กลางของ เครือข่าย 2. ลักษณะของกลุ่มย่อยของเครือข่าย และ 3. ภาพรวมของเครือข่าย ดังนี้

3.1.1 **ความเป็นศูนย์กลางของเครือข่าย** (centrality) ค่า degree of centrality ที่แปรผันตามจำนวนกิจกรรมที่ดำเนินการด้านการเตือนภัยกับตัวเชื่อม (node) ในเครือข่ายซึ่งในการวิเคราะห์ข้อมูลตัวเชื่อมจะแทนตัวแสดง (actor) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าในเหตุการณ์พายุโซนร้อนปาบึกในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่ามีค่าเฉลี่ย (mean) ต่ำกว่า 0.1 อยู่ที่ 0.015 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ 0.1 โดยมีค่าสูงสุดเท่ากับ 0.096 และค่าต่ำสุดเท่ากับ 0.001 แสดงให้เห็นว่าเครือข่ายการเตือนภัยล่วงหน้าในพื้นที่มีกิจกรรมและปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนข้อมูลกันน้อย ทั้งนี้ค่าต่ำสุดซึ่งมีค่าน้อยกว่า 0.01 แสดงให้เห็นถึงบาง

ตัวแสดง (actor) มีการดำเนินกิจกรรมเป็นการภายในหน่วยงานโดยที่ไม่ได้มีการประสานงานหรือบูรณาการกับหน่วยงานภายนอกหรือมีการดำเนินการที่เป็นเอกเทศ กล่าวคือปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในตัวแสดงเหล่านี้เป็นการสื่อสารในลักษณะการสั่งการด้านการเตือนภัยล่วงหน้าเป็นการภายในและเอกเทศจากหน่วยงานภายนอก มักแสดงให้เห็นในหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่มีกลไกในระดับภูมิภาค อาทิ กลุ่มอาสาสมัครท้องถิ่น กลุ่มกู้ชีพ กู้ภัย กลุ่มจิตอาสา องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคมเอกชน เป็นต้น ซึ่งปรากฏให้เห็นในเครือข่ายไม่น้อยกว่า 33 หน่วยงานหรือร้อยละ 50.76 ของหน่วยงานทั้งหมด สะท้อนการรวมศูนย์ (centralized) ของกิจกรรมและปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนข้อมูลในเครือข่ายอย่างยิ่ง



ภาพที่ 3 เครือข่ายการบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยในเหตุการณ์พายุโซนร้อนปาบึก ในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2562
ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาค่าความเป็นศูนย์กลางของแต่ละตัวแสดงในเครือข่าย พบว่าหน่วยงานภาครัฐในระดับส่วนกลางมีระดับความเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายสูงกว่าหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยมีผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. กรมอุตุนิยมวิทยาในฐานะต้นตอข้อมูลเพื่อการตัดสินใจของเครือข่าย มีค่าความเป็นจุดศูนย์กลางโดยวัดจากระดับของเครือข่ายเท่ากับ 0.096 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายในระดับที่สูงมากในการเตือนภัยล่วงหน้าเป็นไปในทิศทางเดียวกับกับค่าศูนย์กลางของข้อมูล (information centrality) ที่เท่ากับ 0.185 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยความเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายที่เท่ากับ 0.153 ซึ่งสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ในข้อที่ 10.2 ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้กรมอุตุนิยมวิทยาสนับสนุนข้อมูลสภาวะและการพยากรณ์อากาศ ตลอดจนสอดรับกับแนวคิดการเตือนภัยล่วงหน้าแบบครบวงจรที่กรมอุตุนิยมวิทยาเป็นหน่วยงานหลักในการตรวจจับ เฝ้าระวัง วิเคราะห์ และพยากรณ์ภัยและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในกลไกการเตือนภัยล่วงหน้าของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ค่าความเป็นจุดศูนย์กลางโดยวัดจากระดับของกรมอุตุนิยมวิทยาที่เท่ากับ 0.096 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของเครือข่ายที่เท่ากับ 0.015 จัดอยู่ในระดับเท่ากับสำนักนายกรัฐมนตรี (จุดเชื่อม รหัส 36) โดยหากพิจารณาความเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายจากปฏิสัมพันธ์ที่เกิดกับกรมอุตุนิยมวิทยาและสำนักนายกรัฐมนตรีจะคิดเป็นร้อยละ 19.23 ของเครือข่ายจากหน่วยงานทั้งสิ้น 65 หน่วยงานในเครือข่ายซึ่งสะท้อนการรวมศูนย์ของการบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าเป็นอย่างดี ดังแสดงในภาพที่ 3

2. บทบาทการบัญชาการของนายกรัฐมนตรีผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี (จุดเชื่อม รหัส 36) มีค่าความเป็นจุดศูนย์กลางโดยวัดจากระดับของเครือข่ายเท่ากับ 0.096 ในระดับเดียวกับกรมอุตุนิยมวิทยา หากพิจารณาค่า influence range closeness centrality หรือ ค่า IRCC ที่บ่งชี้ความเป็นจุดศูนย์กลางของการเชื่อมโยง (hub) กับหน่วยงานอื่นในเครือข่ายมีค่าเท่ากับ 0.206 หรือร้อยละ 20.612 ของเครือข่าย ซึ่งค่าเฉลี่ย IRCC ของเครือข่ายเท่ากับ 0.037 สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการรวมศูนย์ของกิจกรรมการสื่อสารด้านการเตือนภัยล่วงหน้าที่สำนักนายกรัฐมนตรีมีความใกล้ชิดกับตัวแสดงอื่นและใช้ระยะทางที่สั้นที่สุดในการเข้าถึง (geodesic path distance) ในเครือข่ายมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือการสั่งการในกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้าจากสำนักนายกรัฐมนตรีสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงภัยได้รวดเร็วที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นในเครือข่ายเดียวกัน เนื่องจากหน่วยงานอื่น ๆ อาจมีข้อจำกัดจากรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เชื่อมโยงกับสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อน ซึ่งแตกต่างจากสำนักนายกรัฐมนตรีที่สามารถประสานแบบหลายทางข้ามส่วนภายใต้ขอบเขตอำนาจของนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง

หากพิจารณารูปแบบกิจกรรมที่สำนักนายกรัฐมนตรีมีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นในเครือข่าย พบว่าส่วนใหญ่เป็นการตัดสินใจสั่งการจากนายกรัฐมนตรีโดยตรงไปยังหน่วยงานทั้งในระดับส่วนกลางและภูมิภาค สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐที่วางอยู่บนหลักอำนาจการบังคับบัญชาในลักษณะบนลงล่าง ปฏิสัมพันธ์จึงเป็นไปตามความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ที่แม้ว่าจะเกิดเอกภาพในการสั่งการว่าด้วยการเตือนภัยล่วงหน้า หากแต่ปรากฏ

ให้เห็นถึงการขาดวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่มีได้มีส่วนในกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้าอย่างเป็นทางการกับหน่วยงานภาครัฐ

3. จังหวัดนครศรีธรรมราชกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยถือเป็นกลไกสำคัญในการตัดสินใจเตือนภัยล่วงหน้า จังหวัดนครศรีธรรมราช (จุดเชื่อมรหัส 4) และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (จุดเชื่อมรหัส 15) มีค่าความเป็นจุดศูนย์กลางโดยวัดจากระดับของเครือข่ายทั้งสองหน่วยงานเท่ากับ 0.086 หรือ ร้อยละ 17.30 ของเครือข่าย ทั้งนี้หากพิจารณาความเป็นศูนย์กลางโดยวัดจากการคั่นกลาง (betweenness centrality หรือ ค่า BC) ที่บ่งชี้ถึงการเป็นตัวกลางในการติดต่อเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ พบว่าจังหวัดนครศรีธรรมราชมีค่า BC เท่ากับ 0.028 ซึ่งถือว่าสูงที่สุดในเครือข่ายในส่วนของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและกระทรวงกลาโหมมีค่า BC เท่ากับ 0.019 และ 0.014 ตามลำดับ จึงสะท้อนได้ว่าจังหวัดนครศรีธรรมราชมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะการเป็นตัวกลางในการดำเนินการด้านการเตือนภัยล่วงหน้าไปสู่พื้นที่เสี่ยงสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด มีบทบาทหน้าที่ในการรับการสั่งการจากกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง และสั่งการต่อไปยังภาคส่วนต่าง ๆ ต่อไปจึงแสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าในระดับภูมิภาคมีความคล่องรับกับแนวทางปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558 ที่กำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้า

ทั้งนี้ในทางทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม จังหวัดนครศรีธรรมราชและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งมีค่าความเป็นจุดศูนย์กลางโดยวัดจากระดับของเครือข่ายเท่ากับร้อยละ 17.30 ของเครือข่าย ซึ่งนับว่าสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น บ่งชี้ว่าทั้งสองหน่วยงานมีตำแหน่งในเครือข่ายในลักษณะเป็นตัวกลางที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ห่างกันให้เข้าหากันได้ (enabler) อีกทั้งยังมีศักยภาพในการมีบทบาทนำหรือสร้างการเปลี่ยนแปลง (change agent) ในการสร้างและส่งต่อนวัตกรรมไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ในเครือข่ายได้เป็นอย่างดี

3.1.2 ลักษณะของกลุ่มย่อยของเครือข่าย

ผลการศึกษาในส่วนของปฏิสัมพันธ์ในลักษณะกิจกรรมการสื่อสารและแลกเปลี่ยนทรัพยากรในเชิงข้อมูลที่บ่งชี้ด้วยเส้นเชื่อมโยง (edge) โดยการแบ่งกลุ่ม (cluster) แบบ German-Newman algorithm สามารถจำแนกลักษณะกลุ่มย่อยภายในเครือข่ายตามบทบาทในกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้าได้ 7 กลุ่มย่อย ประกอบด้วย 1. กลุ่มอำนวยการภายใต้กลไกของกระทรวงมหาดไทย 2. กลุ่มเฝ้าระวังและสนับสนุนข้อมูลเพื่อการเตือนภัยของกรมอุตุนิยมวิทยา 3. กลุ่มโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมและการเตือนภัยภายใต้การกำกับสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ 4. กลุ่มกองทัพภาคที่ 4 และหน่วยงานภายใต้กระทรวงกลาโหม 5. หน่วยราชการในพระองค์ 6. กลุ่มบริษัทพลังงานในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช และ 7. หน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการเป็นเอกเทศจากกลไกการบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าของระบบราชการ อาทิ เครือข่ายท้องถิ่น เป็นต้น

3.1.3 ภาพรวมของเครือข่าย ปฏิสัมพันธ์

ในลักษณะกิจกรรมการสื่อสารและแลกเปลี่ยนทรัพยากรในเชิงข้อมูลของเครือข่าย พบว่าเครือข่ายการบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าในเหตุการณ์พายุไซклонร้อนปาบึกในพื้นที่นครศรีธรรมราชที่วิเคราะห์จากความหนาแน่นของเครือข่าย (network density) ซึ่งบ่งชี้ถึงจำนวนความสัมพันธ์ของจุดเชื่อมต่อ (node) เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนความสัมพันธ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมด ซึ่งสะท้อนประสิทธิภาพในการส่งต่อข้อมูลข่าวสารด้านการเตือนภัยล่วงหน้าภายในเครือข่าย มีค่าเป็น 0.02 หรือร้อยละ 2 มีค่า clustering coefficient ซึ่งบ่งชี้การเกาะกลุ่มกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในเครือข่าย มีค่าเป็น 0.066 ซึ่งมีความสอดคล้องกับค่าความหนาแน่นของเครือข่ายที่อยู่ในระดับต่ำเช่นเดียวกัน จึงทำให้เห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ ในเครือข่ายมีการเชื่อมโยงกันน้อยและมีการติดต่อระหว่างหน่วยย่อยในเครือข่ายที่ต่ำ โดยภาพรวมของเครือข่ายการเตือนภัยล่วงหน้าในเหตุการณ์พายุไซклонร้อนปาบึก พ.ศ. 2562 ในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราชอยู่ในลักษณะแบบผสม (hybrid topology) ที่เป็นการผสมผสานระหว่างเครือข่ายตารางแบบบางส่วน (partial mesh network) กับเครือข่ายที่เข้าถึงได้หลายช่องทางที่ไม่สมบูรณ์ (multiple incomplete networks) ซึ่งอภิปรายได้ดังนี้

ลักษณะเครือข่ายตารางแบบบางส่วน (partial mesh network) ซึ่งมีโครงสร้างคล้ายคลึงกับดวงดาว (star topology) ที่มีการเชื่อมโยงแบบซับซ้อนหลายเส้นทางซึ่งเครือข่ายในลักษณะนี้มีข้อได้เปรียบคือ

1. การสื่อสารที่เกิดขึ้นสามารถดำเนินการได้หลายช่องทาง
2. ขีดความสามารถในการส่งต่อข้อมูลการเตือนภัยสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีช่องทางอย่างหลากหลาย ในส่วนนี้หน่วยงานที่มีปฏิสัมพันธ์กัน

เป็นเครือข่ายในลักษณะตารางบางส่วนมักเป็นเครือข่ายที่ถูกจัดตั้งขึ้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกลไกการบริหารราชการของภาครัฐโดยเฉพาะการถูกกำหนดบทบาทหน้าที่ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558 ทั้งนี้อาจอนุมานได้ว่าหลายหน่วยงานในเครือข่ายยังมิได้มีความเข้าใจหรือมุมมองในการบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่สอดคล้องกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างชัดเจน จึงทำให้พบความไม่ต่อเนื่องของกิจกรรมในเครือข่าย ตลอดจนการสื่อสารเพื่อการเตือนภัยล่วงหน้าไปยังสาธารณชนที่ทับซ้อนกัน

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตคือ 1. หากแต่ละหน่วยงานไม่มีการประสานงานระหว่างบุคคลในระดับเดียวกันในแนวราบ หรือระหว่างคนต่างระดับกันที่ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาซึ่งกันและกันอย่างชัดเจน อาจก่อให้เกิดความผิดพลาดในการสื่อสารได้โดยง่าย 2. หากไม่มีการระบุบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน จะทำให้เกิดการทำงานที่ทับซ้อนซึ่งนำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการขาดเอกภาพในการส่งมอบข้อความเตือนภัยไปยังพื้นที่เสี่ยงภัย

ลักษณะเครือข่ายที่เข้าถึงได้หลายช่องทางที่ไม่สมบูรณ์ (multiple incomplete networks) เป็นลักษณะเครือข่ายที่มีการรวมกันแบบหลวม ๆ ขาดการเชื่อมกับหน่วยงานอื่น (จุดเชื่อมต่อ) ในเครือข่ายระหว่างกันอย่างสมบูรณ์ จึงทำให้พบว่าหลายหน่วยงานมีการดำเนินการอย่างเป็นเอกเทศโดยปราศจากกิจกรรมหรือการดำเนินการใดกับหน่วยงานในเครือข่ายเลย อย่างไรก็ตามเครือข่ายในลักษณะนี้หากสามารถเชื่อมต่อกันในเครือข่ายให้สมบูรณ์ได้ ในทางทฤษฎีเครือข่ายทางสังคมเชื่อว่า จะนำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือในระดับที่สูงได้ อาทิ การผลักดันการดำเนินงานเตือนภัยในระดับชุมชน เป็นต้น เพียงแต่จำเป็นต้องมีการสนับสนุนปัจจัย

ภายนอกหน่วยงาน อาทิ นโยบายรัฐบาล กฎหมาย รองรับสถานะเครือข่าย หรือการส่งเสริมจากหน่วยงาน ด้านภัยพิบัติ เป็นต้น

จากลักษณะภาพรวมของเครือข่ายการบริหาร จัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับอุทกภัยในเหตุการณ์ พายุโซนร้อนปาบึกในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่อยู่ในลักษณะแบบผสม (hybrid topology) ระหว่าง เครือข่ายตารางแบบบางส่วน (partial mesh network) กับเครือข่ายที่เข้าถึงได้หลายช่องทางที่ไม่สมบูรณ์ (multiple incomplete networks) ซึ่งให้เห็นถึง

1. **เครือข่ายขาดความเป็นทางการ** กลไกการ เตือนภัยล่วงหน้าของเหตุการณ์พายุโซนร้อนปาบึกที่มีการสื่อสารไม่ทั่วถึงทั้งเครือข่าย เนื่องจากขาดการพัฒนา เครือข่ายให้มีขีดความสามารถให้สามารถติดต่อสื่อสาร สันับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารหรือการ สร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการ จึงทำให้กิจกรรม การเตือนภัยล่วงหน้ามีความเฉพาะกิจชั่วคราวที่ไม่ต่อเนื่อง มีการแจ้งเตือนภัยจากหลายหน่วยงานไร้เอกภาพ ในการแจ้งเตือนภัย และมีโครงสร้างรวมศูนย์ราชการใน ส่วนกลางสูง กล่าวคือเครือข่ายขาดการทำให้เป็นทาง การ (formalization) ซึ่งมีกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง ด้านการ เตือนภัยล่วงหน้าเป็นการเฉพาะมารองรับ

2. **สมาชิกในเครือข่ายไม่มีการดำเนิน กิจกรรมด้านการเตือนภัยล่วงหน้าเป็นการเฉพาะ ที่ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน** สอดรับกับ ข้อมูลการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สะท้อน ว่าแต่ละหน่วยงานไม่มีประสบการณ์หรือกิจกรรม การฝึกอบรมสำหรับการเตือนภัยล่วงหน้าระหว่าง หน่วยงานเป็นการเฉพาะ ซึ่งพบมากในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่วนใหญ่เน้นกิจกรรมที่เป็นการ

เตรียมพร้อมเพื่อจัดการในภาวะฉุกเฉินหรือเผชิญ เหตุ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในกลุ่มย่อยในเครือข่าย (cluster) โดยเฉพาะกลุ่มที่ 1 (เครือข่ายกลุ่มอำนวยการ ภายใต้อำเภอของกระทรวงมหาดไทย) และกลุ่มที่ 2 (กลุ่มเฝ้าระวังและสนับสนุนข้อมูลเพื่อการเตือนภัย ของกรมอุตุนิยมวิทยา) พบว่าทั้งสองกลุ่มมีการดำเนิน กิจกรรมการฝึกอบรมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้าน การเตือนภัยล่วงหน้าเป็นการภายในเครือข่ายอย่างมาก จนกล่าวได้ว่าทั้งสองกลุ่มมีลักษณะเป็นเครือข่ายที่มีการ สั่งสมความรู้ความเชี่ยวชาญมานาน (historic knowledge-based cluster) เป็นข้อได้เปรียบในเครือข่ายสอดคล้องกับ ผลการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมที่ทั้งสองกลุ่มมีการ กระจุกตัวของกิจกรรมที่สูงมากเมื่อเทียบกับกลุ่มย่อย อื่นๆ ในเครือข่าย สะท้อนขีดความสามารถของหน่วยงาน ทั้งสองที่มีอำนาจทางข้อมูลและความรู้ในการโน้มน้าว หรือชี้้นำการตัดสินใจของหน่วยงานอื่นเป็นอย่างมาก ถึง กระนั้นจากคุณลักษณะดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นว่า ทั้ง สองกลุ่มมีแนวโน้มในการสร้างปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มย่อย อื่นที่ต่ำมากเช่นกัน

3. **เครือข่ายในระดับท้องถิ่นและชุมชน ไม่ได้เชื่อมโยงกับกลไกการเตือนภัยล่วงหน้าใน ระดับภูมิภาคและส่วนกลางอย่างเป็นระบบ** ปรากฏ ให้เห็นในลักษณะกลุ่มย่อยกลุ่มที่ 7 (หน่วยงานอื่น ๆ ที่ ดำเนินการเป็นเอกเทศจากระบบราชการ) อาทิ อาสา สมัคร์ท้องถิ่น หน่วยกู้ชีพกู้ภัย กลุ่มจิตอาสา บริษัท พลังงาน ผู้ให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์ เป็นต้น ในเครือ ข่ายซึ่งสูงกว่าร้อยละ 50 ของเครือข่ายในภาพรวม อย่างไรก็ดี หน่วยงานในกลุ่มที่ 7 นี้มักเป็นหน่วยงาน องค์กรภาคประชาสังคมหรือเครือข่ายชุมชนที่อาจมิได้ มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ หากแต่จากการสัมภาษณ์ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสะท้อนว่าเครือข่ายในกลุ่มนี้

มีบทบาทสำคัญในการกระจายข่าวสารที่มีส่วนช่วยให้การตัดสินใจตอบสนองต่อการแจ้งเตือนภัยจากภาครัฐเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงกล่าวได้ว่าเครือข่ายในลักษณะนี้ผสมผสานระหว่างเครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติจากความใกล้ชิดภายในชุมชนหรือดำเนินกิจกรรมร่วมกัน อาทิ กลุ่มชุมชนท้องถิ่น กลุ่มวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น กับเครือข่ายที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ อาทิ กลุ่มอาสาสมัครกู้ชีพกู้ภัย เป็นต้น

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

ภาพรวมของเครือข่ายอยู่ในลักษณะแบบผสม (hybrid topology) ที่เป็นการผสมผสานระหว่างเครือข่ายตารางแบบบางส่วน (partial mesh network) กับเครือข่ายที่เข้าถึงได้หลายช่องทางที่ไม่สมบูรณ์ (multiple incomplete networks) มีความสอดคล้องกับบทบาทที่กำหนดในกฎหมายของแต่ละหน่วยงานและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น หากแต่ขีดความสามารถทางเทคนิค องค์ความรู้ และงบประมาณยังคงรวมศูนย์ที่หน่วยงานส่วนกลางอย่างยิ่ง อีกทั้งในทางปฏิบัติเครือข่ายในระดับท้องถิ่นและหน่วยงานส่วนภูมิภาคจะมีบทบาทในการเตือนภัยล่วงหน้าเป็นอย่างมาก หากแต่มากกว่าร้อยละ 50 ของหน่วยงานในเครือข่ายทำงานอย่างเป็นเอกเทศ สะท้อนการขาดการเชื่อมโยงหน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงานราชการเข้าสู่เครือข่ายอย่างเป็นทางการ ดังนั้นแม้ว่าการเตือนภัยไปยังพื้นที่เสี่ยงต่าง ๆ จะดำเนินการได้ดี หากแต่ภายใต้ข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ซึ่งถูกตีกรอบภายใต้กฎหมายของแต่ละหน่วยงานทำให้ในทางปฏิบัติการติดต่อสื่อสารและประสานงานระหว่างหน่วยงานใน

เครือข่ายที่พึ่งพิงกับความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือกลไกของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองในระดับที่สูงกว่า อาทิ การสั่งการของนายกรัฐมนตรีผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักพระราชวัง สำนักงานองคมนตรี เป็นต้น ในการขอรับความช่วยเหลือหรือประสานให้เกิดการดำเนินการเป็นหลัก อีกทั้งเครือข่ายในระดับท้องถิ่นขาดช่องทางการประสานความร่วมมืออย่างเป็นทางการกับกลไกเตือนภัยของภาครัฐ จึงก่อให้เกิดข้อจำกัดในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทรัพยากร และการประสานงานข้ามพื้นที่และหน่วยงาน ซึ่งดำเนินไปอย่างยุ่งยากและถูกแทรกแซงทางการเมืองสูง กล่าวคือเครือข่ายในระดับท้องถิ่นที่ไม่สามารถเข้าถึงกลไกประสานงานแบบเป็นทางการกับหน่วยงานภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ มักจะแสวงหาทางเลือกอื่นแทน อาทิ เครือข่ายเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีอำนาจตัดสินใจในการให้การสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วกว่าหน่วยงานในระดับภูมิภาค

ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากลไกเชิงสถาบันของการเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับทุกภัยในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช จากข้อค้นพบที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้าในเหตุการณ์พายุไซลอนพายุปี พ.ศ. 2562 ซึ่งให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงหรือพัฒนากลไกเชิงสถาบันต่าง ๆ อันประกอบด้วย

1. การกำหนดให้มียุทธศาสตร์หรือแผนด้านการเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับประเทศไทยเป็นการเฉพาะโดยต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อให้มีการกำหนดบทบาทและความสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างเป็นทางการ

ทางการของหน่วยงานต่าง ๆ ในเครือข่ายการเตือนภัยล่วงหน้าของประเทศไทยให้สามารถบูรณาการทั้งในเชิงการบริหารจัดการ ปฏิบัติการ และหมายรวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องไปในมาตรฐานเดียวกัน ร่วมกับการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้ ตลอดจนมาตรฐานการปฏิบัติด้านการเตือนภัยไปยังเครือข่ายในระดับท้องถิ่นด้วย เนื่องจากถือเป็นภาคีเครือข่ายในพื้นที่ซึ่งปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับพื้นที่เสี่ยงภัยและประชาชน อีกทั้งยังหมายรวมถึงการพิจารณาปรับปรุงหรือออกกฎระเบียบที่ให้อำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันได้อย่างคล่องตัว รวมทั้งสามารถจัดสรรทรัพยากร ความรู้ และตัดสินใจเตือนภัยได้โดยมีกลไกทางกฎหมายรองรับ

2. บทบาทในเชิงรุกของคณะกรรมการบริหารระบบเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ กล่าวคือควรมีการกำหนดวงรอบของการพิจารณาทบทวนแนวทางนโยบาย มาตรการ และแผนการบริหารระบบเตือนภัยพิบัติแห่งชาติอย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ อาจพิจารณาจัดตั้งให้มีคณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านเตือนภัยล่วงหน้าเป็นการเฉพาะ เพื่อสามารถรับรู้ถึงสถานการณ์ ช่องว่าง และประสิทธิผลของการดำเนินงานด้านการเตือนภัยของแต่ละหน่วยงานในเครือข่ายอย่างเป็นระบบที่บูรณาการการทำงานร่วมกับคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ตลอดจนเสนอให้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารระบบเตือนภัยล่วงหน้าให้สามารถพิจารณาให้เห็นการจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการเตือนภัยของประเทศไทย ร่วมกับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติและสำนักงบประมาณ ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณด้านการเตือนภัยล่วงหน้ามีเอกภาพและไม่ทับซ้อนกัน ซึ่งถือเป็นช่องว่างที่สำคัญในปัจจุบัน

3. ควรจัดให้มีพื้นที่กลาง (platform) ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการเตือนภัยล่วงหน้า ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น อย่างเป็นทางการ กล่าวคือที่ผ่านมาปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในเครือข่ายการบริหารจัดการระบบเตือนภัยล่วงหน้า มักเป็นผลจากการประสานความร่วมมือเฉพาะหน้าในภาวะวิกฤต การเสริมสร้างความร่วมมือในการเตรียมความพร้อมต่อการเตือนภัยล่วงหน้าไม่ปรากฏให้เห็นมากนัก สืบเนื่องจากเครือข่ายในท้องถิ่นขาดความเข้าใจและขาดช่องทางในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงควรจัดให้มีแนวทางหรือคู่มือดำเนินกิจกรรมด้านการเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับเครือข่ายในระดับท้องถิ่นที่สะท้อนช่องทาง วิธีการ และช่วงเวลาของแต่ละหน่วยงานและเครือข่ายสามารถบูรณาการความร่วมมือกันได้อย่างขึ้น ซึ่งมีส่วนช่วยให้เครือข่ายมีความแน่นแฟ้นผ่านกิจกรรมที่ดำเนินการร่วมกัน อาทิ เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การฝึกซ้อม การฝึกอบรม เป็นต้น

4. กำหนดกลไกและการเตรียมพร้อมด้านการเตือนภัยในระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ในแผนการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่นและจัดให้มีคู่มือมาตรฐานปฏิบัติการด้านการเตือนภัย กล่าวคือควรจัดให้มีกระบวนการพัฒนาองค์ความรู้ กลไกการประสานความร่วมมือ และการเตรียมความพร้อมด้านการเตือนภัยในระดับพื้นที่อย่างชัดเจน อาทิ การกำหนดวิธีการและรูปแบบการฝึกซ้อมด้านการเตือนภัยประจำปีที่สอดคล้องกับบริบทความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่

การระบุเครือข่ายเตือนภัยในระดับพื้นที่ในแผนต่าง ๆ
อย่างเป็นทางการ ตลอดจนควรมีการจัดทำคู่มือปฏิบัติ
การเตือนภัยเพื่อกำหนดเอกภาพในการประสานงาน
ให้มีมาตรฐานสอดคล้องในทิศทางเดียวกันระหว่าง

หน่วยงานส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น โดยแต่ละ
ท้องถิ่นที่มีระดับความเสี่ยงภัยพิบัติสูงควรมีคู่มือเตือน
ภัยท้องถิ่นเฉพาะพื้นที่ด้วย

References

- American Meteorological Society. 2012. "Rain." In *Glossary of Meteorology*. Boston, MA: The Society. Accessed April 19, 2021. <https://glossary.ametsoc.org/wiki/Rain>.
- Brazzola, Nicoletta, and Simon Helander. 2018. *Five Approaches to Build Functional Early Warning Systems*. Istanbul: United Nations Development Programme (UNDP) Europe.
- Department of Disaster Prevention and Mitigation. 2020a. Rai-ngan Sathanakan Satharanaphai Pracham Wan: Wanthi 6 Makarakhom 2562. [Daily Public Hazards Report on the 6th of January 2019]. Bangkok: Department of Disaster Prevention and Mitigation. (in Thai)
- . 2020b. Rai-ngan Sathanakan Satharanaphai Pracham Wan: Wanthi 8 Makarakhom 2562. [Daily Public Hazards Report on the 8th of January 2019]. Bangkok: Department of Disaster Prevention and Mitigation. (in Thai)
- Department of Disaster Prevention and Mitigation. Provincial Office of Nakhon Si Thammarat. 2018. Phaenkan Pongkan Lae Banthao Satharanaphai Changwat Nakhon Si Thammarat. [Provincial Disaster Prevention and Mitigation Plan]. Nakhon Si Thammarat: Department of Disaster Prevention and Mitigation. (in Thai)
- Garcia, Carolina, and Carina Fearnley. 2012. "Evaluating Critical Links in Early Warning Systems for Natural Hazards." *Environmental Hazards* 11(2): 123-137.
- Hydro-Informatics Institute. 2019. "Banthuek Hetkan Namthuam Chak Itthiphon Khong Phayu Zone Ron Pa Buek (PABUK)." [Record of Flooding Situation Caused by the Pabuk Tropical Storm (PABUK)]. Accessed November 25, 2020. <https://tiwrm.hii.or.th/current/2019/pabuk/pabuk2019.html>. (in Thai)
- Ikeda, Makoto, and Thawatchai Palakhamarn. 2020. *Economic Damage from Natural Hazards and Local Disaster Management Plans in Japan and Thailand*. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA).
- Meteorological Department. 2019a. "Prakat Krom-utuniyomwitthaya Rueang Phayu 'Pa Buek' (PABUK) Chabap Thi 5 (3/2562). [Announcement of the Meteorological Department on the Pabuk Tropical Storm Issue 5 (3/2019)]. Accessed November 14, 2020. http://rbpho.moph.go.th/eoc2020/2562/pm/pdf/3/05.2019-01-01_17115.pdf. (in Thai)

- , 2019b. "Phayu Mun Khet RonThi Khluean Khaosu Prathet Thai Rai Duean Khap 68 Pi (Pho So 2494-2561)." [Statistics of Tropical Storms in Thailand from 1951 to 2018]. Accessed July 5, 2021. <http://climate.tmd.go.th/content/file/1067>. (in Thai)
- National Disaster Prevention and Mitigation Committee. 2015. "Phaenkan Pongkan Lae Banthao Satharanaphai Haeng Chat Pho So 2558." [National Disaster Prevention and Mitigation Plan B.E.2558 (2015)]. Bangkok: Department of Disaster Prevention and Mitigation. (in Thai)
- Office of the Prime Minister. 2005. "Rabiap Samnak Nayokratthamontri Wa Duai Kan Borihan Rabop Tuean Phai Haeng Chat Pho So 2548." [Regulations of the Office of the Prime Minister on National Early Warning System B.E.2548 (2005)]. Bangkok: Secretariat of the Prime Minister Publisher. (in Thai)
- Raadgever, G.T. (Tom), Niek Booister, and Martijn K. Steenstra. 2018. "Flood Risk Governance." In *Flood Risk Management Strategies and Governance*, edited by Tom Raadgever and Dries Hegger, 101-108. Cham: Springer.
- Somporn Khunwichit. 2018. *Khvamru Bueangton Kiaokap Kan Chatkan Satharanaphai Baep Betset*. [Introduction to Comprehensive Public Disaster Management]. Songkla: Department of Public Administration, Faculty of Management Sciences, Prince of Songkla University. (in Thai)
- Tavida Kamolvej. 2014. "Has Thailand Disaster Management, from Tsunami to Flood, Been Better?" *Journal of Politics and Governance* 4(2): 103-119.
- United Nations. 2015. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR).
- , 2009. *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*. Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR).

Participation in Non-Participatory Processes?: Perspectives on Water Management after the 2011 Great Flood**

Phaothai Sin-ampol*

Abstract

Water governance reform in Thailand since the 2011 Great Flood, aimed at reducing disaster risks and making production sectors secure, has upset the power balance in policy making and implementation at all levels, national to local levels. This article reviews progress in and challenges to water management in Thailand in terms of participatory water governance framework. The findings indicate that currently management of water is to prioritise livelihood through the use of flood retention basins and the informatics-based community water management project. However, such actions have not really led to a 'collaborative turn'. Changing the centre of power in water management towards an intensively state bureaucratic regime has resulted in livelihood uncertainties for rural people. The current regime also has not given sufficient opportunities to the political sector, civil society, local communities, and other sectors to participate in policy making, and thus has not facilitated knowledge, integration and definition of collective rights in water management. Negotiation in the water governance regime must be ongoing to meet the actual needs of society.

Keywords: *participation, water management, participatory governance, Great Flood 2011, Thailand*

*Lecturer, Department of Geography, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, Huay Kaew Road, Suthep Sub-district, Muang District, Chiang Mai 50200. Email: phaothai.s@cmu.ac.th

**Received December 30, 2020; Revised May 12, 2021; Accepted June 20, 2022

การมีส่วนร่วมในกระบวนการที่ไม่มีส่วนร่วม?: มุมมองต่อการจัดการน้ำหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554**

เผ่าไทย สีนอำพล*

บทคัดย่อ

การปฏิรูปโครงสร้างการอภิบาลน้ำของไทยเกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 เพื่อลดความเสี่ยงอุทกภัยและสร้างความมั่นคงในภาคการผลิต มีผลต่อสมมุติฐานอำนาจทั้งในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตั้งแต่ในระดับชาติจนถึงท้องถิ่น บทความปริทัศน์ชิ้นนี้สะท้อนความก้าวหน้าและความท้าทายในการจัดการน้ำของประเทศไทยภายใต้กรอบแนวคิดการอภิบาลน้ำแบบมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่าการจัดการน้ำในปัจจุบันเริ่มให้ความสำคัญต่อวิถีชีวิตผ่านการใช้พื้นที่รับน้ำเองและโครงการจัดการน้ำชุมชนด้วยข้อมูลสารสนเทศ แต่มิได้ทำให้เกิด “จุดเปลี่ยนแห่งความร่วมมือ” อย่างแท้จริง เนื่องจากการเปลี่ยนศูนย์อำนาจการจัดการน้ำไปสู่ระบอบรัฐราชการอย่างเข้มข้น ทำให้ชาวชนบทที่รองรับน้ำท่วมให้ภาครัฐมีวิถีชีวิตอยู่บนความไม่แน่นอน และยังเปิดโอกาสให้ภาคการเมือง ภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น และภาคส่วนอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายน้อยเกินไป จึงขาดการบูรณาการความรู้ที่หลากหลาย และการกำหนดสิทธิในการจัดการน้ำร่วมกันอย่างเสรี การต่อรองระบอบอภิบาลน้ำควรต้องดำเนินต่อไปให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม, การจัดการน้ำ, การอภิบาลแบบมีส่วนร่วม, น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554, ประเทศไทย

*อาจารย์ประจำภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล phaothai.s@cmu.ac.th

**ได้รับบทความ 30 ธันวาคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 12 พฤษภาคม 2564; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 20 มิถุนายน 2565

บทนำ

กว่าสองทศวรรษแล้วที่นโยบายการจัดการน้ำของประเทศไทยไม่สามารถบรรลุหลักการพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความยั่งยืน ด้วยระบบรัฐราชการที่ขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการระดับลุ่มน้ำและท้องถิ่น และความไม่ชัดเจนในขอบเขตและการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ระหว่างผู้ใช้น้ำในภาคส่วนและระดับต่าง ๆ (Mingsan Kaosard et al. 2001, 20-i) เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 ได้สร้างความเสียหายแก่ชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศเป็นวงกว้าง ตอกย้ำให้เห็นถึงกับดักเชิงสถาบันในการจัดการน้ำหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการรวมศูนย์อำนาจและความสามารถในการบริหารจัดการไว้ที่หน่วยงานรัฐส่วนกลางแต่ขาดการร่วมมือระหว่างกัน การมุ่งเน้นจัดการเฉพาะในภาวะวิกฤตการใช้เทคโนโลยีนำโดยขาดการบูรณาการกับความรู้ท้องถิ่น (Lebel, Manuta and Garden 2011, 45-56) มองข้ามปัญหาการกระจายผลประโยชน์และความเสี่ยงที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมือง (โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร) พื้นที่โดยรอบ และชนบท (Marks and Lebel 2016, 57-62; Lebel and Lebel 2018, 616-626) การขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง อาจเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้การจัดการน้ำของประเทศไทยไม่สามารถหลุดพ้นกับดักเพื่อบรรลุหลักการพื้นฐานข้างต้นได้

เกือบทศวรรษต่อมา การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบถูกหยิบยกให้เป็นหนึ่งในแผนแม่บทสำคัญภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ภาครัฐคาดหวังให้การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มความสามารถในการเผชิญปัญหาความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มสูง

เกินกว่าศักยภาพลุ่มน้ำ สร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ (Office of the National Water Resources 2019b) รวมไปถึงปรับตัวต่อกภัยพิบัติทางอุทกวิทยาและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น น้ำท่วมและภัยแล้ง ซึ่งประเทศไทยมีความเสี่ยงอยู่ในกลุ่ม 20 อันดับแรกของโลก (Thomalla, Boyland and Calgaro 2018, 343-344) การจัดการอย่างมีส่วนร่วมและมีประสิทธิภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาวนั้นทำได้โดยการปรับปรุงการระบายน้ำ การเตือนภัย และการควบคุมการบุกรุกลุ่มน้ำ นอกจากนี้ยังสามารถเชื่อมโยงกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดการพื้นที่ป่าไม้ การเกษตร ผังเมือง มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ งบประมาณ การออกกฎหมายเพื่อบูรณาการความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Sriracha Charoenpanich et al. 2011, 14-25)

อย่างไรก็ดี ความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติภายหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ยังคงปรากฏอยู่เป็นระยะ ภายใต้การกำกับดูแลแบบบนลงล่างจากรัฐส่วนกลางในการสร้างเขื่อนและโครงสร้างทางชลประทานอื่น ๆ (Isranews 2012) แม้ว่าผู้ประสพภัยน้ำท่วมจะพยายามแสวงหาวิธีการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ข้อจำกัดทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมก็ตาม (Nuttavikhom Phanthuwongpakdee 2016, 255-270) นอกจากนี้ปัญหาด้านการบริหารจัดการ เช่น ความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมาย ความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจ และการขาดการให้สิทธิต่อการมีส่วนร่วม (Udomsak Sinthiphong 2017, 89-91) โดยเฉพาะในระดับคณะกรรมการลุ่มน้ำ ทำให้การมีส่วนร่วมจำกัดอยู่เพียงการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร แต่ไม่สามารถสร้างความร่วมมือหรือใช้อำนาจทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลลุ่มน้ำด้วยตนเองได้ (Sukit Kanjina 2015, 148-156)

ระบอบอภิบาลน้ำของไทยจึงถูกตั้งคำถามถึงความสำเร็จอย่างต่อเนื่อง ปัญหาจำเป็นต้องได้รับการศึกษาอย่างเร่งด่วนภายใต้แรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ บทความฉบับนี้จึงวิเคราะห์ผลกระทบของการมีส่วนร่วมที่จำกัดของประชาชนในการจัดการน้ำ พร้อมทั้งเสนอแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชาติ ลุ่มน้ำ และชุมชน ผ่านการเปลี่ยนแปลงมิติการจัดการน้ำ 4 ด้าน ได้แก่ 1. การปฏิรูปเชิงอุดมการณ์ กฎหมาย และนโยบาย 2. การจัดการองค์กรในระดับชาติและภายในลุ่มน้ำ 3. การเปลี่ยนผ่านแนวทางการใช้โครงสร้างเพื่อการบริหารจัดการ และ 4. การจัดการองค์ความรู้ ข้อมูลสารสนเทศ และข่าวสาร บทความชิ้นนี้เป็นบททบทวนวรรณกรรมที่ได้จากวิเคราะห์เอกสารต่าง ๆ ได้แก่ บทความทางวิชาการ นโยบาย เอกสารของทางราชการ และข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาติจนถึงระดับชุมชน โดยมุ่งเน้นไปที่การจัดการอุทกภัย ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการกำหนดนโยบายน้ำในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

การอภิบาลน้ำกับการมีส่วนร่วมที่มากกว่า “น้ำ” และ “มนุษย์”

แม่น้ำเป็นภูมิทัศน์สำคัญในการจัดการน้ำที่มีความซับซ้อน การจัดการภูมิทัศน์แม่น้ำ (riverscape) หมายถึง การจัดการในแม่น้ำและพื้นที่ต่อเนื่องที่กำหนดความเป็นไปซึ่งกันและกันใน 3 มิติ คือ แม่น้ำกับสัตว์น้ำ พื้นที่ริมน้ำกับสิ่งมีชีวิตริมน้ำ และพื้นที่ไกลออกไป เช่น ภูเขา ป่าไม้ พุ่มหญ้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังเกี่ยวกับภูมิทัศน์ของน้ำ (waterscape) ซึ่งหมายถึงการสร้างตระหนัก และช่วงชิงความหมายของน้ำที่เกี่ยวข้องกับตัวตนของแต่ละคนในสังคม น้ำเป็นแหล่งของความรู้

ทั้งทางวิทยาศาสตร์และชาติพันธุ์-เวควิทยา สะท้อนถึงลักษณะลุ่มน้ำ สิ่งมีชีวิต และประวัติการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ (Cooper, Chakraborty, and Chakraborty 2018) เพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ข้างต้น การจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมจึงต้องเปิดพื้นที่ให้ต่อรองความรู้ ค่านิยมทางสังคม และประสบการณ์

การอภิบาลแบบมีส่วนร่วม (participatory governance) เป็นระบบที่เปลี่ยนจากการให้ปัจเจกบุคคลเผชิญปัญหาด้วยตนเอง เป็นการร่วมตัดสินใจกับหน่วยงานรัฐในการจัดสรรทรัพยากร การสร้างนวัตกรรม การเสนอแนวทางแก้ปัญหาคือใหม่ ๆ (Chhotray and Stoker 2009) เพื่อสร้างประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นและส่วนรวม เติบโตเต็มความต้องการส่วนบุคคล และสนองต่อบทบาทหน้าที่ในวิชาชีพของตนเอง ในการนี้ การปรึกษาหารือ (deliberation) ในระนาบเพื่อนบ้านและท้องถิ่น สร้างโอกาสแก่กลุ่มชายขอบในการออกเสียง และทำให้เกิดผู้แทนพลเมืองจากกลุ่มประชาชนที่มีความพร้อม เพื่อช่วยกันตัดสินใจเชิงนโยบายทางการเมืองให้บังเกิดผลประโยชน์เป็นวงกว้าง (Gustafson and Hertting 2017) ส่วนระบอบอภิบาลน้ำที่ดี เกิดจากความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับพื้นที่ร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมทุกระดับ โดยคำนึงถึงหลักการ 3 ด้าน (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2019, 19-21) ได้แก่

1. ประสิทธิภาพ (effectiveness) เป็นการทำให้นโยบายน้ำมีเป้าหมายชัดเจนและยั่งยืนในทุกระดับ โดยคำนึงถึงศักยภาพองค์กร ความเกี่ยวเนื่องของนโยบายระดับการจัดการที่เหมาะสมภายในลุ่มน้ำ และการมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน

2. ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนและมีสวัสดิการที่มีประโยชน์สูงสุด กระทั่งต่อสังคมน้อยที่สุด ซึ่งต้องใช้ข้อมูลสารสนเทศ เงินทุน กรอบกฎ-ระเบียบ และนวัตกรรมในระบอบอภิบาลน้ำที่เหมาะสม

3. ความเชื่อมั่นกับการมีส่วนร่วม (trust and engagement) เป็นการสร้างความมั่นใจแก่สาธารณะ และรับรองว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีส่วนร่วมด้วยวิถีประชาธิปไตยและได้รับความยุติธรรม คำนึงถึงผลได้-ผลเสียระหว่างผู้ใช้น้ำ ระหว่างพื้นที่เมือง-ชนบท และระหว่างกลุ่มชนรุ่นต่าง ๆ (generations) และมีกลไกติดตามและประเมินผลนโยบาย

ความท้าทายในการปฏิรูปนโยบายน้ำในยุคปัจจุบัน เกิดจากการบูรณาการร่วมกับการจัดการด้านอื่น ๆ และการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น เพื่อผสมผสานโลกทัศน์ ค่านิยม และกระบวนการจากกลุ่มคนที่หลากหลาย โดยการจัดการน้ำไม่ควรยกมนุษย์อยู่เหนือ – และไม่แบ่งแยกมนุษย์ออกจาก – สิ่งมีชีวิตหรือสิ่งไม่มีชีวิตอื่น ๆ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เหมาะสมกับพื้นที่ และมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว (Bartel, Noble, Williams, and Harris 2018) ในขณะเดียวกันการอภิบาลแบบมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำควรเน้นย้ำความขัดแย้งต่อฉันทมติ (dissensus) ด้วย เพราะ dissensus เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้กลุ่มที่มีความคิดเห็นตรงข้ามได้มีโอกาสที่จะซักถามโต้แย้ง เสนอทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้ รวมไปถึงวิธีสร้างฉันทมติและวาทกรรมเดิม ๆ บนสมมติฐาน 2 ประการ คือ 1. ชุมชนเข้าใจปัญหาของตนเองดีที่สุดเพราะพวกเขาคลุกคลีกับสิ่งที่เป็นอย่าง 2. กระบวนการมีส่วนร่วมที่นำโดยรัฐในอดีตอาจไม่ได้ประนีประนอมกับความต้องการผู้ใช้ทรัพยากรอย่างเพียงพอ (Anderson et al. 2016)

แม้ว่าความร่วมมือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการน้ำในวัฏจักรอุทกสังคม (hydrosocial cycle) แต่กลับเป็นเรื่องที่ทำได้ยากในบริบทเรื่องอำนาจ (Suhardiman, Nicol, and Mapedza 2017) ปัญหาที่สำคัญคืออุดมการณ์ของชนชั้นนำมีบทบาทผูกโยงกับการเมืองและระบบราชการลำดับชั้นผ่านเครือข่ายองค์กรทางชลศาสตร์ สร้างวาทกรรมเชิงโครงสร้างและเทคโนโลยีที่ได้แย้งได้ยาก ถ้าย้อนความไม่สมบูรณ์ของวาทกรรมไปเป็นความบกพร่องของการเมือง และจำกัดการมีส่วนร่วมในการต่อรองวิธีการบริหารจัดการน้ำโดยท้องถิ่น (Blake 2015, 649-664) นอกจากนี้กรณีศึกษากลุ่มน้ำ 4 แห่งในสหรัฐอเมริกา เม็กซิโก บราซิล และไทย ยังชี้ให้เห็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการจัดการน้ำด้วยความร่วมมือ ได้แก่ ความไม่สอดคล้องของการนำการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียไปปฏิบัติใช้เป็นนโยบาย การขาดความสามารถในการบูรณาการความรู้เชิงวิจัยและปฏิบัติ การใช้อำนาจประกอบทางวิศวกรรมมากกว่าวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม-สิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมในโครงการระยะสั้น แต่ขาดการพิจารณาถึงความยั่งยืน ในกรณีของไทยผู้เชี่ยวชาญทางเทคโนโลยีมีบทบาทในการจัดการน้ำเชิงอุปทาน ในขณะที่รัฐส่วนกลางมีบทบาทในการกำกับมากจนกระทั่งคณะกรรมการลุ่มน้ำมีงบประมาณและอำนาจหน้าที่จำกัด (Jacobs et al. 2016, 4591-4594)

ไม่น่าแปลกใจเลยว่าประเด็นปัญหาในการจัดการน้ำเกิดขึ้นอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรก การสร้างเขื่อนในแม่น้ำ ทำลายความเชื่อมโยงระหว่างแม่น้ำกับสภาพแวดล้อมในลุ่มน้ำ แบ่งแยกการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงออกจากพื้นที่อื่น ๆ และลดทอนปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์จากภูมิทัศน์แม่น้ำ (Cooper, Chakraborty, and Chakraborty 2018) ในลุ่มน้ำโขง

โลกาภิวัตน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างขนาดใหญ่ (เช่น เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ระบบชลประทาน เป็นต้น) โดยเปลี่ยนสิทธิไปเป็นของผู้มีอำนาจแต่จำกัดการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น กระทั่งระบบนิเวศของแม่น้ำ วิถีชีวิต ความมั่นคงที่ดิน และปัญหาสุขภาพในชนบท (Suhardiman, Nicol, and Mapedza 2017) ประการที่สอง การเผยแพร่วาทกรรมในการรักษาป่าของประเทศไทยมีเจตนาเพื่อความอุดมสมบูรณ์ของน้ำในเชิงปริมาณและคุณภาพไปยังประชาชนทำนน้ำหรือเรียกว่า hydrological simplification แต่เบียดขับประชาชนในพื้นที่สูงเสมือนเป็นผู้ไม่อนุรักษ์ป่าไม้ ทั้งๆ ที่มีปัจจัยอื่นๆ ที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เช่น การใช้ที่ดิน ภูมิอากาศ ภูมิประเทศ องค์ความรู้ท้องถิ่น ในการใช้ประโยชน์ป่าไม้ เป็นต้น เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความไม่มั่นคงของน้ำ (Forsyth and Walker 2008) ประการที่สาม พื้นที่แก้มลิงถูกใช้เป็นมาตรการเชิงเทคนิคเพื่อรองรับน้ำท่วมแบบใหม่ แต่สร้างรอยร้าวลึกทางการเมือง เนื่องจากเรียกร้องให้ชนบทเสียสละเพื่อส่วนรวมด้วยการอยู่ร่วมกับน้ำท่วม มาตรการนี้จึงก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างเมืองและชนบทภายใต้การประกอบสร้างภูมิทัศน์แบบสะเทินน้ำสะเทินบก (Morita 2016, 133-137)

จุดเปลี่ยนสำคัญของการอภิบาลน้ำที่เรียกว่า “จุดเปลี่ยนแห่งความร่วมมือ” (collaborative turn) นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงบูรณาการ แต่ยังคงพบว่ามีช่องว่างในการปฏิบัติ จุดเปลี่ยนนี้เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ถึงต้นทศวรรษ 1990 ด้วยการปฏิรูปกระบวนทัศน์ทางชลศาสตร์ (hydraulic paradigm) ในการจัดการน้ำในเชิงปริมาณไปสู่การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (integrated water resources management: IWRM)

เพื่อประสานความต้องการของแต่ละภาคส่วน ปรับสมดุลอำนาจระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐในทุกระดับลุ่มน้ำ และเสริมสร้างพลังอำนาจให้เกิดความร่วมมือจากท้องถิ่นอย่างเป็นธรรมชาติ (Taylor and Sonnenfeld 2018) IWRM ส่งเสริมการจัดการอย่างเป็นระบบระหว่างน้ำ ที่ดิน และทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนและเท่าเทียม แต่บ่อยครั้งที่แนวทางนี้ถูกใช้เป็นวาทกรรมครอบจักรวาล เป็นตราประทับในการใช้เทคโนโลยี หลักวิศวกรรม เครื่องมือเชิงสถาบัน และการจัดระเบียบองค์กร เพื่อกำกับการจัดการน้ำในเชิงปริมาณด้วยนโยบายที่ถูกกำหนดมาก่อนจากชนชั้นนำ จนทำให้กลายเป็นสัญลักษณ์หลอย (floating signifiers) ที่ไม่ได้ทำให้เกิดฉันทามติระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการน้ำ (Mukhtarov and Cherp 2014, 1-18)

เพื่อไม่เป็นการละเลยบทบาทของสถาบันการเมืองและการพัฒนายุคเสรีนิยมใหม่ที่มีผลต่อท้องถิ่นระบอบอภิบาลน้ำควรนับรวมคนทุกกลุ่มสังคม (inclusiveness) และส่งเสริมการมีส่วนร่วม (participation) เพื่อความเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ (Feldman 2017) บทความนี้จึงพัฒนารอบแนวคิดการต่อรองการอภิบาลน้ำแบบมีส่วนร่วมที่มากกว่า “น้ำ” และ “มนุษย์” ดังภาพที่ 1 เพื่อเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียได้ทำความเข้าใจและต่อรองกัน 5 ขั้นตอน (Von Korff, d'Aquino, Daniell, and Bijlsma 2010; Jacobs et al. 2016; Feldman 2017; Suhardiman et al. 2017; Cooper, Chakraborty, and Chakraborty 2018; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2019) ประกอบด้วย

1. การทำความเข้าใจการครอบงำของชนชั้นนำที่มีผลในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ การจัดการน้ำที่ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมจะไม่เกิดประโยชน์เลยหากไม่ปฏิรูปอุดมการณ์และแนวปฏิบัติทางการเมืองที่กำกับชุมชนเพื่อเปิดพื้นที่ให้มีบริบทการปรับตัวที่หลากหลาย เพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้าง ในเบื้องต้นจึงควรทำความเข้าใจว่าการใช้อำนาจทางการเมือง องค์ความรู้งบประมาณ เทคโนโลยี และการเมืองมีส่วนเบียดขับท้องถิ่นให้กลายเป็นกลุ่มชายขอบในการจัดการน้ำอย่างไร

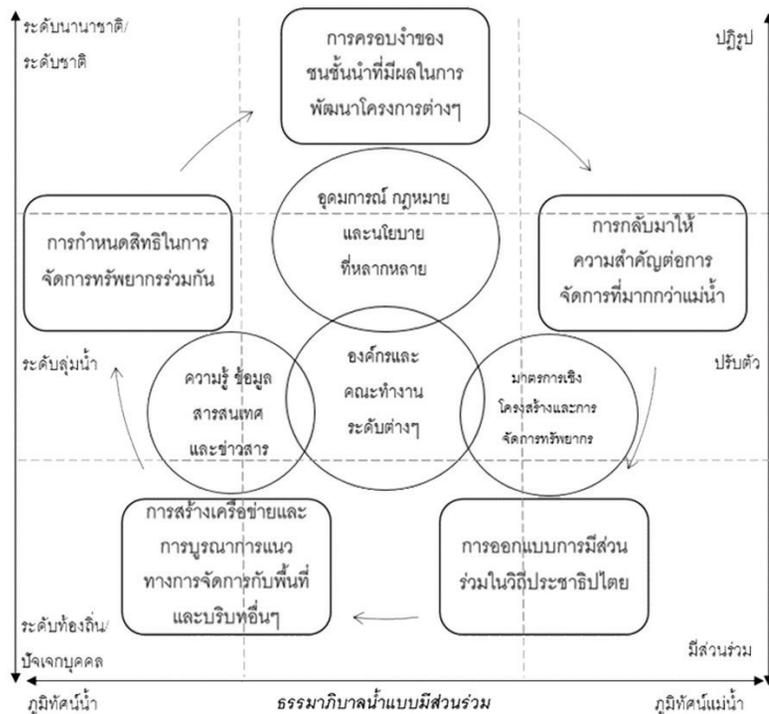
2. การกลับมาให้ความสำคัญต่อการจัดการที่มากกว่าแม่น้ำ ด้วยการปรับเงื่อนไขทางสังคมให้เหมาะสมกับวัฏจักรของแม่น้ำ และส่งเสริมความสามารถในการฟื้นคืนกลับของระบบนิเวศในแม่น้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าไม้ ภูเขา และชายฝั่ง โดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์ให้อยู่ร่วมกับการจัดการที่มากกว่าน้ำ จำเป็นต้องคำนึงถึงความหลากหลายของวิถีชีวิตที่สอดคล้องประสานกับภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น การท่องเที่ยว การใช้ที่ดิน ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น รวบรวมความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย เพื่อช่วงชิงองค์ความรู้และความหมายของน้ำที่แตกต่างกันในแต่ละสังคม และผลิตสร้างค่านิยมและองค์ความรู้ร่วมกัน

3. การออกแบบการมีส่วนร่วมในวิถีประชาธิปไตย ช่วยกระจายผลประโยชน์ระหว่างชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีสภาพเศรษฐกิจ สังคม อายุ เพศสภาพ วัฒนธรรม และค่านิยมที่แตกต่างกัน ในทางปฏิบัติ การมีส่วนร่วมที่มีความหมายจำเป็นต้องสร้างความเชื่อใจในการเรียนรู้ร่วมกัน ภายใต้การสนับสนุนเวลา งบประมาณ และทรัพยากรอย่างเพียงพอ เพื่อดำเนินการผ่านกระบวนการสะท้อนปัญหาอย่างไม่รู้จบจากตัวแสดงต่าง ๆ (ปัญหาด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ ประสบการณ์การมีส่วนร่วม งบประมาณ ผลประโยชน์ ความขัดแย้ง กฎระเบียบ ฯลฯ) นำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายขั้นสุดท้าย

4. การสร้างเครือข่ายและการบูรณาการแนวทางการจัดการกับพื้นที่และบริบทอื่น ๆ ผลจากการตัดสินใจเชิงนโยบายขั้นสุดท้าย ผนวกกับปัจจัยด้านวัฒนธรรม สังคม ค่านิยม อัตลักษณ์ และจริยธรรม ต้องถูกหยิบยกเข้ามาเพื่อออกแบบแนวทางปรับตัวร่วมกัน รวมไปถึงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การกลายเป็นเมือง ความต้องการอาหารและพลังงาน ร่วมกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและนโยบายแต่ละระดับให้มีเป้าหมายที่ชัดเจน

5. การกำหนดสิทธิในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งมาจากความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลาย การปฏิรูปนี้ดำเนินการในหลายด้าน ไม่ว่าจะ เป็นระบบกรรมสิทธิ์การใช้น้ำ ความรับผิดชอบของราชการที่มีต่อโครงสร้างพื้นฐานอำนาจองค์กรระดับลุ่มน้ำ

การเข้าถึงเชิงพื้นที่ สถานทรัพยากร ข้อมูลสารสนเทศ ความร่วมมือภาคประชาสังคม การจัดสรรงบประมาณ ความยืดหยุ่นของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง นวัตกรรมที่ทันต่อยุคสมัย และกลไกการติดตามประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการต่อรองการอภิบาลน้ำแบบมีส่วนร่วมที่มากกว่า “น้ำ” และ “มนุษย์”
ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

หัวใจสำคัญของการสร้างระบอบอภิบาลน้ำไปสู่ธรรมาภิบาล คือ การต่อรองด้วยการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องและไม่รู้จบ เพื่อปฏิรูปวิธีการจัดการน้ำในระยะยาวให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น กรอบแนวคิดนี้อธิบายลำดับขั้นตอนของกระบวนการต่อรอง 5 ขั้นตอนที่ผนวกเข้ากับมิติของการจัดการน้ำแบบบูรณาการทั้ง

4 ด้าน ได้แก่ 1. อุดมการณ์ กฎหมาย และนโยบายที่หลากหลาย 2. องค์กรและคณะทำงานระดับต่าง ๆ 3. มาตรการเชิงโครงสร้างและการจัดการทรัพยากร และ 4. ความรู้ ข้อมูลสารสนเทศ และข่าวสาร มิติทั้งสี่สัมพันธ์กับระดับของการจัดการ (level of management) และระดับของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง (level of structural

changes) ที่แตกต่างกัน เพื่อพิสูจน์ว่าการจัดการน้ำหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ได้ดำเนินการต่อรองเพื่อปฏิรูปวิธีการจัดการน้ำครบทุกขั้นตอนหรือไม่ ผลการศึกษาจะนำเสนอผ่านการวิเคราะห์มิติของการจัดการน้ำทั้ง 4 ด้านข้างต้น ได้แก่

1. *อุดมการณ์ กฎหมาย และนโยบายที่หลากหลาย* วิเคราะห์ผ่านการปฏิรูปองค์ประกอบดังกล่าวในระดับชาติ ผ่านการจัดการน้ำหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554

2. *องค์กรและคณะทำงานระดับต่าง ๆ* ศึกษาจากบทบาทของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และคณะกรรมการลุ่มน้ำ

3. *มาตรการเชิงโครงสร้างและการจัดการทรัพยากร* อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการอุทกภัยจากเขื่อนสู่การใช้พื้นที่รับน้ำเอง โดยเฉพาะในลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่ ยม และสะแกกรัง

4. *ความรู้ ข้อมูลสารสนเทศ และข่าวสาร* วิเคราะห์จากการจัดการน้ำชุมชนด้วยข้อมูลสารสนเทศ

การปฏิรูปการจัดการทรัพยากรน้ำหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554

การจัดการทรัพยากรน้ำหลังจากน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 จำแนกได้เป็น 3 ช่วงหลัก คือ 1. การจัดการภายใต้อำนาจการเมืองในรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร 2. การจัดการในระบอบทหารหลังรัฐประหารตั้งแต่ พ.ศ. 2557 และ 3. การจัดการด้วย 3 เส้าหลักของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 รากฐานของการจัดการทั้ง 3 ช่วงมีความคล้ายคลึงกันคือการใช้อำนาจของรัฐส่วนกลางในฐานะผู้จัดการหลักของทรัพยากรน้ำในประเทศ

ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤต แต่สิ่งที่มีพัฒนาการอย่างชัดเจนภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบอบการปกครองโดยทหารและคณะผู้สืบทอดอำนาจคือการกำหนดกฎหมายและนโยบายเรื่องทรัพยากรน้ำเป็นวาระสำคัญของชาติ รวมไปถึงความเข้มข้นของการสร้างอุดมการณ์และวาทกรรมการจัดการน้ำ นำไปสู่การปฏิรูปการจัดการทรัพยากรน้ำที่กระทบต่อกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

ประการแรกการจัดการน้ำเป็นวาระสำคัญที่อยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพทั้งในทางนโยบายและปฏิบัติ กำกับติดตาม สั่งการ และแก้ไขปัญหาผ่านการบริหารจัดการจากส่วนกลาง การประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ทำให้เกิดหน่วยงานของรัฐอีก 3 คณะ ได้แก่ สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) พร้อมด้วยคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นที่ปรึกษาของ กนอช. อีกทอดหนึ่ง (“Rabiab Samnak Nayokratthamontree ...” 2011) ภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2557 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของคณะกรรมการและองค์กรโดยยกเลิกคณะกรรมการทุกคณะก่อนหน้า ยกเว้น สบอช. (“Khamsang Khana Raksa Kwam Sa-ngob Hang Chat Thee 85/2557...” 2014) จนกระทั่งในช่วงปีพ.ศ. 2560-2561 เกิด 3 เส้าหลักในการบริหารจัดการน้ำ ประกอบด้วย

1. สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นหน่วยงานกำกับดูแล และบริหารจัดการนโยบายน้ำภายใต้แผนแม่บททรัพยากรน้ำฉบับปัจจุบันและเป็นศูนย์อำนวยการน้ำแห่งชาติ ทำหน้าที่เชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศ นำไปสู่การจัดการน้ำในภาวะวิกฤติโดยประสานงานกับหน่วยงานน้ำหลัก ๆ ได้แก่ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล และหน่วยงานรัฐด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โยธาธิการและผังเมือง การไฟฟ้า การประปา กฎหมาย งบประมาณ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำร่วมกัน ครอบคลุมตั้งแต่ มิติการจัดสรร การบำรุงรักษา และการป้องกันภัยพิบัติ (“Phraratchabanyat Sapphayakon Nam Pho So 2561” 2018) ต่างจากในอดีตที่มีการบริหารจัดการแยกส่วนกัน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งมุ่งเน้นในเขตชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำซึ่งดูแลพื้นที่เกษตรน้ำฝน และพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

3. แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นแผนการบริหารจัดการระดับชาติที่ปรับปรุงมาจากแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ พ.ศ. 2558-2569 มุ่งเน้นการจัดการน้ำและลุ่มน้ำทั้งระบบ เพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำที่มีความรุนแรงกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มความมั่นคงด้านการอุปโภคบริโภค และผลิตภาพในภาคการผลิตต่าง ๆ บริหารจัดการภัยพิบัติที่เกี่ยวกับน้ำและคุณภาพน้ำ และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน

ประการที่สอง การนำอุดมการณ์หลัก 3 ด้านที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและองค์กรในการจัดการน้ำให้มีความเข้มข้นยิ่งขึ้นใน 3 ประการ คือ 1. เปลี่ยนแปลงไปสู่การใช้โครงสร้างและวิธีการที่ไม่ใช้โครงสร้างอย่างผสมผสานในระดับลุ่มน้ำเพื่อป้องกันอุทกภัยและภัยแล้ง และสร้างความมั่นคงของน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการผลิตตลอดปี 2. ให้ความสำคัญกับความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ภายใต้การพัฒนาอย่างยั่งยืน และ 3. การกำหนดพื้นที่ของการพัฒนา การอนุรักษ์ และการรองรับภัยพิบัติอย่างเป็นสัดส่วน (National Economic and Social Development Board 2012; Department of Water Resources. Bureau of Water Resources Policy and Planning. Committee in Water Resources Policy Making and Management 2015; Office of the National Water Resources 2019b) อุดมการณ์หลักทั้ง 3 ด้านมีอิทธิพลแตกต่างกันไป ดังนี้

1. แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เกี่ยวกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ เป็นกรอบแนวคิดสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำในทั้ง 3 ยุคที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐ ทหาร และองค์กรเครือข่ายในพระราชดำริสร้างความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการจัดการน้ำ “จากนา ผ่านนา สู่มหานที” กระบวนทัศน์นี้อธิบายถึงองค์ประกอบของการจัดการต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยต้นน้ำจะมุ่งเน้นการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำไปพร้อม ๆ กับการชะลอน้ำด้วยฝาย การสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำในทุกลุ่มน้ำ ส่วนพื้นที่กลางน้ำจะใช้แก้มลิงเป็นแหล่งรองรับน้ำท่วมและหนองน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรฤดูแล้ง ร่วมกับการส่งเสริมเกษตรทฤษฎีใหม่ ส่วนปลายน้ำจะเน้นการบำบัดคุณภาพน้ำโดยวิธีกลและวิธีทาง

ชีวภาพ กระบวนการนี้มีความเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งกับการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศจากสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน) และการจัดการน้ำชุมชนผ่านมูลนิธิอุทกพัฒน์ มูลนิธิปิดทองหลังพระ กองทัพบก หน่วยงานวิจัยเพื่อท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถูกระบุไว้ในแผนแม่บทระยะ 20 ปี

2. การพัฒนาเศรษฐกิจตามกรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในช่วงก่อนรัฐประหาร การจัดการน้ำให้ความสำคัญกับการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แนวทางการดำเนินงานจึงมุ่งไปที่การใช้โครงสร้างป้องกันอุทกภัยขนาดใหญ่ โดยเฉพาะเขื่อนเก็บน้ำหลักในแต่ละลุ่มน้ำ การปรับโครงสร้างการใช้น้ำและการป้องกันภัยพิบัติในท้องถิ่น ร่วมกับการฟื้นฟูป่าต้นน้ำ การปรับปรุงโครงสร้างเดิม การรับน้ำนองโดยพื้นที่แก้มลิง การเตือนภัย และการเผชิญเหตุ ภายหลังการรัฐประหาร แนวคิดนี้ครอบคลุมการกำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร การปรับรูปแบบการเพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลิตภาพการใช้น้ำ และการจัดสรรน้ำเพื่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม บริการ และการท่องเที่ยว โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครและเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

3. การสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาแหล่งน้ำกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำ ถูกกำหนดเป็นหนึ่งในอุดมการณ์หลักภายหลังจากเกิดการรัฐประหาร แนวทางการจัดการก่อนรัฐประหารมุ่งเน้น

เพียงการฟื้นฟูป่าต้นน้ำ ป่าชายเลน และป่ากันชนเพื่อการดูดซับและชะลอน้ำ ควบคู่กับการศึกษาแนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่เท่านั้น แต่ภายหลังได้ขยายขอบเขตการจัดการไปเพื่อการส่งเสริมเกษตรเพื่อขีพ การควบคุมน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม และการสร้างระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ไม่มีศักยภาพน้ำเพียงพอสำหรับการเกษตร

โดยสรุปแล้ว การปฏิรูปการจัดการทรัพยากรน้ำภายหลังจากเกิดน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำเป็นวาระสำคัญของชาติ ภายหลังการรัฐประหาร การจัดการน้ำมุ่งเน้นการบูรณาการและความยั่งยืน เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ยังคงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาของกรุงเทพมหานคร และภูมิภาคลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ไปพร้อม ๆ กับการแบ่งสรรพื้นที่รับน้ำระหว่างเมืองกับพื้นที่โดยรอบอย่างชัดเจน การใช้อำนาจจากรัฐส่วนกลางผ่านการก่อตั้งองค์กร การกำหนดพระราชบัญญัติและแผนแม่บทภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากนายกรัฐมนตรี ไปสู่การจัดการลุ่มน้ำดังที่ระบุไว้ในนโยบายของทั้ง 3 ช่วงนั้น จำเป็นต้องมีภาวะวิเคราะห้ถึงรายละเอียดด้านการกระจายอำนาจผ่านคณะกรรมการลุ่มน้ำ อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจรัฐในการจัดการน้ำมีการผนวกกับกองทัพ และนำมโนแนวพระราชดำริทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติอย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและ คณะกรรมการลุ่มน้ำ: การจัดการน้ำแบบบูรณาการ ที่มีรัฐราชการเป็นศูนย์กลาง

การวิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) และคณะกรรมการลุ่มน้ำ³ เป็นการทำความเข้าใจผลลัพธ์ของการปฏิรูประบอบอภิบาลน้ำจากรัฐส่วนกลางในทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อเปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 (ฉบับเก่า) (“Rabiab Samnak Nayokratthamontree ...” 2007) ซึ่งอยู่ในยุคของการบริหารงานโดยกรมทรัพยากรน้ำ และฉบับปี พ.ศ. 2561 (ฉบับปัจจุบัน) (Office of the National Water Resources 2018) ซึ่งอยู่ในยุคของการบริหารงานโดยสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พบว่ามีข้อสังเกตหลายประการที่เปลี่ยนไปสู่ “การบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการที่มีรัฐราชการเป็นศูนย์กลาง” และมีผลต่อการกำหนดอุดมการณ์ นโยบาย และการปฏิบัติดังต่อไปนี้

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีการเปลี่ยนแปลงไปใน 3 ทิศทางหลัก ได้แก่ ประการแรก การบูรณาการระหว่างภาคส่วนราชการและหน่วยงานพระราชดำริ มีการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐจากหลายภาคส่วนเข้ามาเป็นกรรมการ กนช. เพื่อส่งเสริมการจัดการน้ำแบบบูรณาการ จากเดิมที่มีเพียงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการเกษตร

แต่ปัจจุบันขยายขอบเขตไปถึงด้านมหาดไทย (รวมถึงการจัดการภัยพิบัติโยธาธิการผังเมือง และการปกครองส่วนท้องถิ่น) นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมงบประมาณพลังงานอุตสาหกรรมสารสนเทศทรัพยากรน้ำและอุตุนิยมวิทยา ในขณะเดียวกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าหน่วยงานเกี่ยวกับโครงการพระราชดำริจำนวน 2 หน่วยงาน⁴ ได้รับเชิญเข้าร่วมเป็นกรรมการและคณะทำงานเพื่อขับเคลื่อนแผนแม่บทระดับชาติโครงการขนาดใหญ่ โครงการสำคัญ และโครงการขนาดเล็ก (Office of the National Water Resources 2019a; Office of the National Water Resources 2020) และเป็นการผนวกการดำเนินงานตามพระราชดำริด้านการจัดการน้ำและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเข้าสู่ระบบราชการของการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สอง ได้แก่ การเปลี่ยนศูนย์กลางการขับเคลื่อนแผนแม่บทไปสู่ระบบราชการ บทบาทของ กนช. กว้างและมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นในการจัดทำและขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินโยบายและแผนการพัฒนาโครงการสำคัญ การผันน้ำระหว่างประเทศ การผันน้ำข้ามลุ่ม และการกำหนดลุ่มน้ำใหม่ ต่างจากเดิมที่มีบทบาทเสนอแนะแนวทางการจัดการกับหน่วยงานรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน รวมไปถึงประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติในการจัดการน้ำให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

³ คณะกรรมการลุ่มน้ำได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการทั่วทั้ง 25 ลุ่มน้ำ ภายใต้การกำกับดูแลของกรมทรัพยากรน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นการขยายจากมิติการจัดการทางอุทกวิทยาให้มีความหลากหลาย ส่งเสริมการบริหารจัดการและดูแลรักษาเฉพาะพื้นที่ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในลุ่มน้ำผ่านการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรผู้ใช้น้ำจากภาคส่วนต่าง ๆ

⁴ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และมูลนิธิปิดทองหลังพระ ส่วนมูลนิธิอุทกพัฒน์เป็นเพียงกรรมการในคณะทำงานจัดทำแนวทางกรขับเคลื่อนโครงการขนาดเล็กเท่านั้น

อีกประการสำคัญ คือ การตัดสินใจด้วยองค์ความรู้ทางวิชาการและสารสนเทศ ของสำนักงาน กนช. เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจกลับกรองนโยบายและแผนปฏิบัติงานระดับต่าง ๆ ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤตซึ่งมิได้มีการเน้นย้ำหน้าที่ส่วนนี้อย่างชัดเจนนักในนโยบายก่อนปี พ.ศ. 2561 ส่วนการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ คณะกรรมการลุ่มน้ำ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องยังคงดำเนินต่อไป

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของ กนช. และสำนักงาน กนช. ข้างต้น รวมถึงการถ่ายโอนอำนาจไปสู่ระบบราชการ ส่งผลให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีขอบเขตการบริหารจัดการในลักษณะบูรณาการ มีบทบาททางวิชาการในการศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยในระดับลุ่มน้ำ มีการจัดการป้องกันภัยแล้ง น้ำท่วม และการผันน้ำข้ามลุ่มอย่างเฉพาะเจาะจง ส่งเสริมและระดมทุนสร้างจิตสำนึกในการใช้ พัฒนา บริหารจัดการ บำรุงรักษาอนุรักษ์ พื้นฟู และดำเนินการอื่น ๆ ต่างจากในอดีตที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กในท้องถิ่น และการไกลเกลี่ยข้อพิพาทภายในลุ่มน้ำ แม้ว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับปัจจุบันมีหน้าที่อย่างเป็นทางการในทางแผน นโยบายงบประมาณ และงานธุรการ แต่สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติทั้งในระดับชาติและระดับภาค มีส่วนกำกับดูแลคณะกรรมการลุ่มน้ำให้ดำเนินการภายใต้กรอบแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรน้ำระดับประเทศ นัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างความเป็นเอกภาพของการจัดการน้ำของลุ่มน้ำ แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการสร้างความเป็นเอกภาพเพื่อจัดการลุ่มน้ำ ตั้งแต่การจัดทำแผนแม่บท ไปจนถึงการจัดทำแผนปฏิบัติงานและโครงการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับท้องถิ่น เมื่อวิเคราะห์จากสัดส่วน

คณะกรรมการลุ่มน้ำภายใต้ระเบียบฯ ฉบับเก่าและฉบับใหม่ พบว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำยังคงขับเคลื่อนด้วยโครงสร้างภาคราชการเป็นสำคัญ กล่าวคือมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีตัวแทนภาครัฐผู้ทรงคุณวุฒิ และกลุ่มผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำนั้น ๆ เป็นสำคัญ แต่สัดส่วนระหว่างผู้แทนภาครัฐและภาคเอกชนมีการเปลี่ยนแปลงจาก “สัดส่วนใกล้เคียงกัน” เป็น “สัดส่วนที่เหมาะสม” การขับเคลื่อนคณะกรรมการลุ่มน้ำจึงมีแนวโน้มที่จะสอดคล้องกับการเปลี่ยนศูนย์กลางจากระบบการเมืองไปสู่ระบบราชการ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงอีกประการคือการปรับคณะกรรมการลุ่มน้ำจาก 25 คณะเหลือ 22 คณะตามการเปลี่ยนขอบเขตลุ่มน้ำที่กำหนดตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างคณะกรรมการลุ่มน้ำมีลักษณะบูรณาการและตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูล แต่การที่ใช้อำนาจระบบราชการอย่างเต็มรูปแบบในการจัดการลุ่มน้ำอาจเผชิญกับอำนาจการตัดสินใจทางกฎหมายที่ไม่เป็นอิสระ (Duenden Nikomborirak 2016, 14-16) บทเรียนจากการบริหารจัดการโดยคณะกรรมการลุ่มน้ำในอดีตในลุ่มน้ำต่าง ๆ อาทิ ลุ่มน้ำโตนเลสาบ (Rutima Aramrung, Supattra Thueksathit, and Sittichai Tantanararit 2018, 53) ลุ่มน้ำปิง (Santita Ganjanapan and Lebel 2014, 318; Sukit Kanjina 2015, 146-147) ลุ่มน้ำกก-โขงเหนือ (Siriporn Wajjwalku 2019, 123) ลุ่มน้ำปราจีนบุรี (Moore 2013, 500-502) เป็นต้น พบว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำอาศัยการจัดการแบบมีองค์กรรัฐเป็นผู้นำในการแจ้งข่าวสารที่มาจากระบบบริหารราชการแบบบนลงล่าง มากกว่าเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและบริหารจัดการร่วมกันทั้งจากประชาชนและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและเอกภาพ

ในการดำเนินงาน ติดตามตรวจสอบ และประเมินผล ไม่สามารถระบุปัญหาและความขัดแย้งในการจัดการน้ำในพื้นที่ที่มีความสลับซับซ้อนได้อย่างชัดเจน และทำได้เพียงปฏิบัติตามแผนงาน-โครงการที่มาจากส่วนกลาง แทนที่จะนำข้อเสนอในระดับลุ่มน้ำไปดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ผลลัพธ์ที่ได้จึงนำไปสู่ประโยชน์ในการจัดสรรน้ำที่ไม่เท่าเทียม กระทั่งต่อผู้ใช้รายเล็ก เช่น เกษตรกร ชาวประมง และทำลายคุณภาพน้ำและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการมีส่วนร่วมผ่านคณะกรรมการลุ่มน้ำ จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างความสามารถในการจัดการให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ กระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นให้เป็นอิสระ โดยการหารายได้และจัดสรรทรัพยากรมนุษย์ภายใต้หลักการร่วมรับผิดชอบ สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วม ประชาสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำอย่างต่อเนื่อง และลดสัดส่วนของตัวแทนภาครัฐในคณะกรรมการลุ่มน้ำในระยะถัดไปเพื่อลดการกุมอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำฝ่ายเดียว (Duenden Nikomborirak 2016, 14-16)

จากเขื่อนสู่พื้นที่รับน้ำอง: จินตนาการใหม่ที่ไป (ไม่) ถึงภูมิทัศน์ของน้ำ

เขื่อนเคยเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของการจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละลุ่มน้ำ ภาครัฐเคยทำการศึกษาและผลักดันหลายโครงการมาก่อนหน้าแล้วกว่า 3 ทศวรรษ จนกระทั่งในช่วงหลังน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 ภาคการเมืองได้ขับเคลื่อนสร้างเขื่อนอย่างน้อย 2-3 แห่งในลุ่มน้ำที่ยังไม่มีเขื่อนอีกครั้ง ได้แก่ เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนยมบน-ยมล่าง (ลุ่มน้ำยม) และเขื่อนแม่วงก์

(ลุ่มน้ำสะแกกรัง) เพื่อบรรเทาความรุนแรงของอุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตต่อลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่ พร้อมทั้งเก็บกักน้ำเพื่อใช้ในการชลประทานหลายล้านไร่

ในกรณีของลุ่มน้ำยม โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนยมบน-ยมล่าง ถูกจัดลำดับความสำคัญให้มีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำ ร่วมกับโครงการขนาดกลางและเล็กของกรมชลประทาน 422 โครงการ เช่น การเตือนภัย การฟื้นฟูป่าต้นน้ำ ฝ่ายประตูละบายน้ำ แก้มลิง สถานีสูบน้ำ แหล่งน้ำขนาดเล็กในไร่นา และการเติมน้ำใต้ดิน (The Senate Standing Committee on Agriculture and Cooperatives 2012) ส่วนในลุ่มน้ำสะแกกรัง เขื่อนแม่วงก์เคยเป็นโครงการที่กรมชลประทานยืนยันว่าช่วยบรรเทาผลกระทบจากน้ำท่วมได้ ทั้ง ๆ ที่ขนาดของพื้นที่รับน้ำไม่เพียงพอและมีแนวโน้มในการสูญเสียระบบนิเวศป่า และสัตว์ป่าในพื้นที่โครงการ (Sasin Chalermklarp 2012, 10-11) แผนการสร้างเขื่อนทั้ง 3 แห่งกลายเป็นวาระทางการเมืองที่สร้างความขัดแย้งเป็นวงกว้างระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชน เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมในการศึกษาผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างถี่ถ้วน (Sasin Chalermklarp 2012, 10-11; Songchai Thongpan 2017, 47-48; Dech Watthanachaiyingcharoen 2018, 1-3) ในที่สุดภาครัฐต้องแสวงหาการใช้โครงสร้างแบบอื่นโดยโครงการสร้างเขื่อนมิได้ถือกำเนิดขึ้น

การปรับแผนโครงการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท⁵ ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เกิดขึ้นภายหลังจากการรัฐประหาร นำไปสู่การจัดการน้ำหลากหลายมิติ ได้แก่ การบรรเทาอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

⁵ ดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555

ผ่านการปรับปรุงคลองเพื่อผันน้ำ การวางผังการใช้ที่ดิน การฟื้นฟูป่า พื้นที่รับน้ำนองเหนือจังหวัดนครสวรรค์ การเสริมสร้างความมั่นคงในระบบชลประทาน การขุดสระในไร่นา และการเจาะน้ำบาดาล เพื่อจัดสรรน้ำให้แก่การผลิตภาคเกษตรและอุตสาหกรรม รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติบรรจุโครงการดังกล่าวในแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2558-2569 ซึ่งใช้งบประมาณอย่างน้อย 9.5 แสนล้านบาท อย่างไรก็ตามงบประมาณกว่าร้อยละ 94 ถูกใช้สำหรับมาตรการเชิงโครงสร้างเพื่อจัดสรรน้ำต้นทุนให้แก่ภาคการผลิต แต่ไม่ได้คำนึงถึงการลดความเสี่ยงน้ำท่วมและภัยแล้งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (National Legislative Assembly, Research and Development Committee 2015, 42-45)

เมื่อแผนแม่บทฉบับใหม่ถือกำเนิดขึ้น สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายและแนวทางแก้ไขเชิงบูรณาการ (area-based approach)⁶ จำนวน 66 พื้นที่ (Office of the National Water Resources 2019c, 5) แผน area-based ให้ความสำคัญกับการบรรเทาอุทกภัยแก่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง โครงการขนาดใหญ่ 13 จาก 30 โครงการถูกกำหนดขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำด้วยอุโมงค์ระบายน้ำ คลองระบายน้ำ และพัฒนาระบบป้องกันน้ำท่วมชุมชนเมืองขนาดกลางและเล็กในลุ่มน้ำต่าง ๆ ในการนี้ คลองระบายน้ำถูกพัฒนาขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่การระบายน้ำท่วมควบคู่กับพื้นที่รับน้ำนอง 2 แห่งเป็นอย่างน้อย ได้แก่ คลองระบายน้ำบางบาล-

บางไทร (อยู่ระหว่างดำเนินการ) ซึ่งเป็นการตัดโค้งแม่น้ำ (de-meandering) เพื่อกระจายภาระการหน่วงน้ำในแก้มลิงบางบาลตามแนวพระราชดำริในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมไปถึงอีกหนึ่งโครงการในลุ่มน้ำยม-น่านตอนล่าง ได้แก่ การปรับปรุงคลองยม-น่าน เชื่อมโยงกับพื้นที่รับน้ำนองของโครงการบางระกำโมเดล ในจังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย และอุตรดิตถ์ (Office of the National Water Resources, 2019c, 6-7)

พื้นที่รับน้ำนองถือเป็นหนึ่งในนวัตกรรมของภาครัฐ การศึกษาผลกระทบของการปฏิบัติใช้นวัตกรรมนี้ยังอยู่ในวงจำกัด เนื่องจากเพิ่งเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในช่วงปลายทศวรรษที่ผ่านมา หลักการพื้นฐานของพื้นที่รับน้ำนอง คือ 1. การเลือกชุมชนพื้นที่เกษตรลุ่มต่ำเป็นพื้นที่รองรับน้ำท่วมชั่วคราวระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน โดยเริ่มต้นในลุ่มน้ำยม-น่านตอนล่างก่อนลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างประมาณ 1 เดือน ตามทิศทางการไหลของมวลน้ำ และ 2. การพัฒนาโครงสร้างทางชลประทาน เช่น ประตูระบายน้ำ คันกั้นน้ำ และ/หรือคลองผันน้ำ เพื่อลดความเสียหายจากน้ำท่วมและเพิ่มปริมาณน้ำในฤดูแล้ง เดิมทีรัฐบาลคาดหวังว่าจะใช้มาตรการชดเชยความเสียหายระหว่างรองรับน้ำท่วมร่วมกับการกักเก็บน้ำไว้ในพื้นที่เพื่อการเกษตรซึ่งมีการระบุไว้ตั้งแต่แผนแม่บทการจัดการน้ำฉบับแรก ๆ จนถึงปัจจุบัน แต่ภายหลังได้ใช้มาตรการทางสังคมและเทคโนโลยีในการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของชาวนา ผ่านการปรับปรุงพันธุ์ข้าว ฤดูกาลเพาะปลูก การทำประมงพื้นบ้าน และการทำอาชีพเสริมชดเชยรายได้ระหว่างน้ำท่วม

⁶ หมายถึง การจัดการใน “พื้นที่ที่ประสบปัญหาน้ำท่วม/ภัยแล้งซ้ำซาก หรือปัญหาอื่น ๆ ของทรัพยากรน้ำ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเชิงบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พื้นที่ที่ประสบปัญหาและความรุนแรงที่เกิดขึ้นลดน้อยลง รวมถึงพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษตามนโยบายของรัฐบาลและพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวสำคัญ” (Office of the National Water Resources 2018, 79)

อย่างไรก็ตามผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่เผยแพร่ผ่านสื่อและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีความขัดแย้งกัน ในขณะที่ภาครัฐเล็งเห็นประโยชน์จากการมีรายได้เสริมระหว่างน้ำท่วม ความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำและนาภายหลังน้ำท่วม (Soontorn Benjaphongwimol, n.d.; Royal Irrigation Department. Yom Nan Operation and Maintenance Office 2017) แต่ประชาชนในพื้นที่ดำเนินการและพื้นที่ข้างเคียงกลับประสบปัญหาหลายประการ ในกรณีของกลุ่มน้ำยมพบว่ารายได้จากการจับปลาที่ไม่เพียงพอ เนื่องจากชาวบ้านทุกคนไม่ได้มีทักษะการประมงจนสร้างรายได้เป็นกอบเป็นกำ (Phaothai Sin-ampol, Daniell, and Colvin 2021) ส่วนชาวนาในพื้นที่ใกล้เคียงได้รับผลกระทบจากการหน่วงน้ำ ทำให้ต้องเร่งรอบการทำงานให้เก็บเกี่ยวได้ทันก่อนที่น้ำจะท่วม ใช้ปัจจัยการผลิตมหาศาลจนสร้างความไม่มั่นคงทางรายได้ให้แก่ชาวนา (Thanida Boonwanno 2018) ในเขตแก้มลิงบางบาล มีการเกิดน้ำท่วมก่อนกำหนดหรือภายในช่วงที่กำหนดแต่ชาวนาเก็บเกี่ยวไม่ทัน การขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งเพราะไม่มีการจัดสรรน้ำชลประทานในบางปีจนทำให้สูญเสียรายได้ในการทำนาปรัง (Manager Online 2019) การเปลี่ยนพื้นที่นาไปสู่เกษตรอินทรีย์หรือเกษตรทฤษฎีใหม่ไม่สามารถทำได้โดยง่าย เนื่องจากต้องใช้องค์ความรู้ที่ดิ้น และทุนที่มากพอ (Way Magazine. Editorial Board. 2019) ปัญหาข้างต้นอาจเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมที่ไม่เพียงพอตั้งแต่การกำหนดและพัฒนาพื้นที่ดำเนินโครงการ (Thanaporn Trakuldit and Faysse 2019, e12543) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรทำการศึกษาลึกถึงผล

กระทบของโครงการแก้มลิงและพื้นที่รับน้ำนองในชุมชนที่ได้รับผลกระทบต่อไป

การจัดการน้ำชุมชนด้วยข้อมูลสารสนเทศ: ก้าวใหม่ของการจัดการน้ำในไทย?

การบูรณาการข้อมูลสารสนเทศเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำภายหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2538 สืบเนื่องจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯบรมนาถบพิตร จนกลายเป็นสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน) หรือ สสน.⁷ โดยมีพันธกิจในการวิจัยและพัฒนา บูรณาการข้อมูลจากหลายหน่วยงานเพื่อจัดทำคลังข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติ รวมไปถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ นำเสนอ และถ่ายทอดองค์ความรู้ไปยังภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทุกระดับ (Hydro and Agro Informatics Institute 2012; “Phraratjakritsadeeka Jattang Sathabun...” 2019) ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา สสน. เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำด้วยข้อมูล และการจัดการน้ำชุมชนตามแนวพระราชดำรินในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติและพื้นที่นอกเขตชลประทาน เพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตนเองตามสภาพภูมิสังคมภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Hydro-Informatics Institute (Public Organization) 2019) ข้อมูลสารสนเทศจึงเป็นองค์ประกอบล่าสุดของรัฐบาลที่เสริมอุดมการณ์การจัดการน้ำให้หยั่งรากถึงชุมชน ในกรณีนี้ มูลนิธิอุทกพัฒน์มีส่วนดำเนินโครงการในชุมชน (Utokapat Foundation under Royal Patronage of H.M. the King 2014) รวมไปถึงการสนับสนุน

⁷ เดิมเรียกว่า “โครงการระบบเครือข่ายเพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งประเทศไทย” เริ่มต้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาเมื่อปี พ.ศ. 2541 โดยได้รับความร่วมมือทางวิชาการจาก Massachusetts Institute of Technology (MIT) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) กระทั่งก่อตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตรเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2547 (Hydro and Agro Informatics Institute 2012)

จากภาคเอกชน โดยเฉพาะบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน)⁸ (Siam Cement Group 2020)

การจัดการน้ำชุมชนร่วมกับเครื่องมือเชิงเทคโนโลยี กระทำผ่านคณะกรรมการน้ำของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย สสน. เป็นผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านภูมิสารสนเทศและอุทกวิทยาผ่านเครือข่ายความรู้ เครือข่ายความร่วมมือ และเครือข่ายวิชาการประสานกับความรู้ท้องถิ่นเพื่ออนุรักษ์ดิน น้ำ ป่าไม้ และสัตว์ จัดทำเครื่องมือวางแผนติดตามทรัพยากรน้ำในระดับท้องถิ่น เช่น แผนที่ภูมิประเทศ แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังน้ำ ผังชุมชน การวิเคราะห์สมดุลน้ำ ระบบเตือนภัยล่วงหน้า เป็นต้น พัฒนาแผนงานโครงการเพื่อความมั่นคงและประสิทธิภาพด้านทรัพยากรน้ำในระดับท้องถิ่น เช่น ฝ่าย คลองระบายน้ำ แก้มลิง อาคารชลประทานขนาดเล็ก รวมไปถึงสร้างความมั่นคงทางอาหารและเกษตรกร ลดความยากจนในครัวเรือน นำไปสู่การต่อยอดตลาด ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญต่อการจัดการน้ำแบบองค์รวมที่ไม่ละเลยความเป็นอยู่ของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศที่หลากหลายทั้งในพื้นที่สูง พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ลุ่ม พื้นที่น้ำท่วม-ภัยแล้ง พื้นที่น้ำกร่อย และพื้นที่ที่ประสบปัญหาอื่น ๆ เพื่อปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ข้อสังเกตต่อการมีส่วนร่วมในระบอบรัฐราชการเพื่อสร้างธรรมาภิบาลน้ำ

เมื่อวิเคราะห์ผลการศึกษาร่วมกับกรอบแนวคิดการอภิบาลน้ำแบบมีส่วนร่วมดังภาพที่ 1 พบว่าการจัดการน้ำของไทยหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 เริ่มคำนึงถึงการเพิ่มประสิทธิภาพ แต่ประสิทธิภาพ

การสร้างเชื่อมั่น และการมีส่วนร่วมยังไม่บังเกิดอย่างเท่าเทียม (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2019, 19-21) แม้ว่าระบอบปัจจุบันให้ความสำคัญต่อการจัดการที่มากกว่าแม่น้ำ แต่การปรับโครงสร้างการอภิบาลน้ำในปัจจุบันกลับเป็นการเสริมอำนาจให้แก่ระบอบรัฐราชการมากกว่าที่จะทำความเข้าใจการครอบงำของชนชั้นนำ จึงทำให้การอภิบาลน้ำไม่สามารถขับเคลื่อนไปในขั้นตอนที่ 3-5 เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม การบูรณาการ และการกำหนดสิทธิในการจัดการน้ำร่วมกันเพื่อปฏิรูปการครอบงำจากบนลงล่างได้อย่างแท้จริง

1. การทำความเข้าใจการครอบงำของชนชั้นนำที่มีผลในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ การปรับโครงสร้างจากรัฐการเมืองไปสู่รัฐราชการที่ปฏิบัติตามอุดมการณ์ชนชั้นนำอย่างเข้มข้นเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 โดยลบบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำจากภาคการเมืองและภาคประชาชน การเปลี่ยนโครงสร้างดังกล่าวอนุমানได้ว่าเป็นการปิดโอกาสการเห็นแย้งต่ออำนาจ (dissensus) เพื่อหรือสร้างวาทกรรมเดิม ๆ จากความเข้าใจของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Anderson et al. 2016) ทั้ง ๆ ที่การอภิบาลน้ำแบบมีส่วนร่วมที่แท้จริงจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อตัวแสดงต่าง ๆ มีอำนาจตัดสินใจ ผสมผสานประสบการณ์ที่หลากหลาย (Chhotray and Stoker 2009; Bartel et al. 2018) การส่งเสริมให้ประชาชนใช้อำนาจผ่านทั้งระบอบรัฐราชการระบอบการเมือง และระบอบความร่วมมือกับภาคส่วนที่ไม่ใช่ราชการและการเมือง ถือเป็นก้าวแรกจะช่วยให้ประชาชนบริหารสมดุลของอำนาจ เพื่อเข้าถึงสิทธิในการกำหนดนโยบายจัดการน้ำที่เหมาะสมกับท้องถิ่น

⁸ บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) เป็นภาคเอกชนที่มีสัดส่วนถือหุ้นหลักโดยพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว จำนวน 33.64 % ของผู้ถือหุ้นทั้งหมด อ้างอิงจากข้อมูลบริษัทของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (The Stock Exchange of Thailand 2020)

(Feldman 2017) และไม่ทำให้การจัดการน้ำแบบบูรณาการเป็นเพียงสัญลักษณ์ลอย

2. *การกลับมาให้ความสำคัญต่อการจัดการที่มากกว่าแม่น้ำ* การเปลี่ยนแปลงระบอบอภิบาลน้ำของ กนช. และคณะกรรมการลุ่มน้ำ ได้ขยายขอบเขตการจัดการตามแนวคิดภูมิทัศน์แม่น้ำจริง แต่ยังคงขาดการทำความเข้าใจภูมิทัศน์น้ำ เพราะยังไม่ปรากฏการต่อรองและช่วงชิงความหมายทางสังคมของน้ำที่สะท้อนวิถีชีวิตและปฏิสัมพันธ์ที่แตกต่างกันอย่างเป็นอิสระ การจัดการน้ำแบบองค์รวมของรัฐอยู่ในระยะที่เปลี่ยนผ่านจากการกำกับควบคุมลุ่มน้ำด้วยโครงสร้างทางวิศวกรรมขนาดใหญ่ ไปสู่การคำนึงถึงการปรับเปลี่ยนทางสังคม วัฒนธรรม และระบบนิเวศเพื่ออยู่ร่วมกับน้ำ แต่นั่นไม่ได้ทำให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการพื้นที่แก้มลิงและพื้นที่หนองน้ำมีวิถีชีวิตที่ดีขึ้น ดังที่ Morita (2016, 133-137) ได้กล่าวไว้ว่า อุดมการณ์ภูมิทัศน์ สะเทินน้ำสะเทินบกบังคับให้ชนบทเสียสละเพื่อส่วนรวมด้วยการรองรับน้ำท่วม การจัดการนี้จึงได้อย่างเสียอย่าง เพราะปกป้องพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แต่ความไม่มั่นคงในการผลิตและรายได้ทางการเกษตรเกิดยึดเยื้อสะสมข้ามปี แม้ระยะของน้ำท่วมจะไม่ยาวนานก็ตาม ผลกระทบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการจัดการน้ำไม่ควรทอดทิ้งชุมชนไว้ข้างหลังเพื่อแบกรับความเสี่ยงให้คนทั้งประเทศ มิฉะนั้นแล้ว จะกลายเป็นสภาพคล้ายกับการสร้างวาทกรรมจัดการน้ำแบบ hydrological simplification ในอดีต ซึ่งไม่ได้เกิดเฉพาะการลดทอนความซับซ้อนในความสัมพันธ์ระหว่างน้ำ-ป่าไม้ดังที่ Forsyth and Walker (2008) ได้กล่าวไว้เท่านั้น แต่หมายถึงการละเลยมุมมองทางสังคมและเศรษฐกิจจากกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีความหลากหลายด้วย

3. *การออกแบบการมีส่วนร่วมในวิถีประชาธิปไตย* เมื่อชุมชนยังคงแบกรับภาระหน้าที่ในการป้องกันภัยพิบัติให้แก่ประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การมีส่วนร่วมจึงยากที่จะเกิดขึ้น ส่วนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงถูกใช้เป็นอุดมการณ์เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของท้องถิ่น หากแต่ยังต้องใช้ความพยายามอีกมากที่จะสร้างความร่วมมือ เพื่อปฏิรูปนโยบายและอุดมการณ์ในการจัดการน้ำอย่างเท่าเทียม นอกจากนี้คณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นกลไกทับซ้อนนโยบายและแผนปฏิบัติที่เชื่อมโยงท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลาง แต่ยังไม่สามารถกระจายอำนาจออกจากรัฐส่วนกลางได้อย่างแท้จริง การออกแบบการมีส่วนร่วมจึงอยู่ในระยะเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านเท่านั้น

4. *การสร้างเครือข่ายและการบูรณาการแนวทางการจัดการกับพื้นที่และบริบทอื่น ๆ* กฎและนโยบายในการจัดการน้ำในปัจจุบันระบุไว้อย่างชัดเจนในประเด็นนี้แต่ในทางปฏิบัติพบว่ามีเพียงการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศเท่านั้นที่เริ่มดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในท้องถิ่น หากการจัดการน้ำชุมชนด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศมีประสิทธิภาพ ระบบการจัดการนี้ควรขยายผลเข้าไปเพื่อแก้ไขปัญหาให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการน้ำของรัฐบาลที่ตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบันด้วย และแม้ว่าอุดมการณ์จัดการน้ำในพระราชดำริในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงจากการจัดการเชิงศาสตร์ไปสู่การจัดการแบบบูรณาการ แตกต่างจากที่ Blake (2015) ได้วิเคราะห์ไว้บ้างก็ตาม แต่การเปลี่ยนถ่ายศูนย์อำนาจการบริหารจัดการน้ำไปสู่รัฐบาลและชนชั้นนำเพื่อร่วมมือกับท้องถิ่นโดยตรง แต่ไม่ได้เชื่อมโยงเข้ากับการจัดการในหลายบริบท อาจตกย้ำความไม่สมมาตรของอำนาจระหว่างชุมชนและตัวแสดงต่าง ๆ ได้ เพราะการจัดการน้ำแบบบูรณาการ

มิได้ต้องการความเชื่อมโยงระหว่างดินน้ำ และสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการเสริมสร้างพลังและรักษาสมดุลอำนาจโดยชุมชนท้องถิ่น (Mukhtarov and Cherp 2014; Taylor and Sonnenfeld 2018)

5. การกำหนดสิทธิในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ระเบียบการจัดการปัจจุบันอาศัยเครือข่ายความร่วมมือแบบอุปถัมภ์ที่มีได้กระจายอำนาจออกจากรัฐราชการ เพราะใช้การถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านเศรษฐกิจ-สังคม ไปพร้อม ๆ กับการประยุกต์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือผูกโยงการปกครองท้องถิ่น รูปแบบการเกษตร การตลาด การจัดการน้ำ และวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อธำรงรักษาความเจริญรุ่งเรืองของคุณัยกลางการพัฒนาประเทศ ซึ่งแท้จริงแล้ว การมีส่วนร่วมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรขยายวงกว้างจากองค์กรรัฐและเครือข่ายชนชั้นนำ ไปสู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้การกำหนดสิทธิในการจัดการทรัพยากรน้ำเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

สรุป

เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อโครงสร้างการอภิบาลน้ำที่มากกว่าการลดผลกระทบจากอุทกภัย เน้นย้ำความสำคัญของภูมิทัศน์แม่น้ำที่นำไปสู่การจัดการน้ำแบบบูรณาการ กระนั้น กลับมิได้เป็น “จุดเปลี่ยนแห่งความร่วมมือ” ที่สำคัญให้แก่ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมที่กว้างขวางอย่างที่ควรจะเป็น เมื่อการอภิบาลน้ำไม่สามารถขับเคลื่อนไปสู่การมีส่วนร่วม การบูรณาการ และการกำหนดสิทธิในการจัดการน้ำร่วมกันเพื่อปฏิรูปการครอบงำจากบนลงล่างได้อย่างแท้จริง การใช้อำนาจจากบนลงล่างจากการเปลี่ยนถ่ายศูนย์กลางอำนาจไป

สู่ระบบราชการและอุดมการณ์ชนชั้นนำที่แทรกซึมทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในทิศทางที่ดีแก่ชุมชนท้องถิ่นในการพึ่งพาตนเองและสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนด้วยการสนับสนุนผ่านข้อมูลสารสนเทศ และสร้างข้อท้าทายหลายประการต่อชุมชนรับน้ำนองและชุมชนที่มีแนวโน้มได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนในอดีต ชุมชนเหล่านี้เป็นตัวอย่างของข้อก้ำกัตต่อการมีส่วนร่วมและความเท่าเทียมในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการจัดการน้ำ ในกรณีนี้ การขยายการมีส่วนร่วมทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติไปยังชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีความจำเป็นอย่างยิ่ง นั้นหมายความว่าสัดส่วนความร่วมมือจากภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคการพัฒนาอื่น ๆ ควรได้รับการจัดสรรในระดับที่เหมาะสม ภายใต้กระบวนการที่เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดการต่อรองภูมิทัศน์การจัดการน้ำที่หลากหลาย รักษาสมดุลอำนาจในการเข้าถึงสิทธิเพื่อจัดการน้ำร่วมกัน และให้การจัดการน้ำสอดคล้องกับความต้องการของสังคม

ท้ายที่สุด บทความนี้ต้องการที่จะสร้างข้อเสนอแนะต่อระเบียบการจัดการน้ำบนหลักธรรมาภิบาลอย่างน้อย 2 ประการ คือ 1. ควรศึกษาผลสัมฤทธิ์ของการจัดการน้ำชุมชนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลาย ๆ กลุ่มเพื่อทราบจุดแข็งและความท้าทายในการขยายผลไปสู่ชุมชนที่มีบริบทแตกต่าง และ 2. ควรให้เสรีภาพทางวิชาการเพื่อวิพากษ์ผลกระทบจากระบบอภิบาลน้ำในปัจจุบันต่อชุมชนและลุ่มน้ำ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการจัดการน้ำของรัฐไปสู่วิถีเชิงบูรณาการระหว่างภาคส่วนและกลุ่มสังคมอย่างแท้จริง

References

- Anderson, Matthew B., Damon M. Hall, Jamie McEvoy, Susan J. Gilbertz, Lucas Ward, and Alyson Rode. 2016. "Defending Dissensus: Participatory Governance and the Politics of Water Measurement in Montana's Yellowstone River Basin." *Environmental Politics* 25(6): 991-1012.
- Bartel, Robyn, Louise Noble, Jacqueline Williams, and Stephen Harris, eds. 2018. *Water Policy, Imagination and Innovation: Interdisciplinary Approaches*. Oxon: Routledge.
- Blake, David J. H. 2015. "King Bhumibol: The Symbolic 'Father of Water Resources Management' and Hydraulic Development Discourse in Thailand." *Asian Studies Review* 39(4): 649-668.
- Chhotray, Vasudha, and Gerry Stoker. 2009. *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cooper, Malcolm, Abhik Chakraborty, and Shamik Chakraborty, eds. 2018. *Rivers and Society: Landscapes, Governance and Livelihoods*. Oxon: Routledge.
- Dech Watthanachaiyingcharoen. 2018. *Pracha Khaochai (Public Understanding) Tamnan Kaeng Sue Ten: Nawattakam Mai Khong Kan Mi Suanruam Khong Prachachon*. [Public Understanding of Kaeng Sue Ten Dam Legend: New Innovation in Public Participation]. Pitsanuloke: Faculty of Agriculture, Natural Resources and Environment, Naresuan University. (in Thai)
- Department of Water Resources. Bureau of Water Resources Policy and Planning. Committee in Water Resources Policy Making and Management. 2015. *Phaen Yutthasat Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam*. [Strategic Plan on Thailand Water Resources Management]. Bangkok: Bureau of Water Resources Policy and Planning, Department of Water Resources. (in Thai)
- Duenden Nikomborirak. 2016. *Climate Change and Institutional Challenges for Developing Countries: The Case of Water Resource Management in Thailand: Research Report*. Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation.
- Feldman, David L. 2017. *Water Politics: Governing Our Most Precious Resource*. Cambridge: Polity Press.
- Forsyth, Tim, and Andrew Walker. 2008. *Forest Guardians, Forest Destroyers: The Politics of Environmental Knowledge in Northern Thailand*. Seattle: University of Washington Press.
- Gustafson, Per, and Nils Hertting. 2017. "Understanding Participatory Governance: An Analysis of Participants' Motives for Participation." *American Review of Public Administration* 47(5): 538-549.

- Hydro and Agro Informatics Institute. 2012. *Rai-ngan Pracham Pi 2555*. [Annual Report B.E. 2555]. Bangkok: Hydro and Agro Informatics Institute. (in Thai)
- Hydro-Informatics Institute (Public Organization). 2019. *Rai-ngan Pracham Pi 2562*. [Annual Report B.E. 2562]. Bangkok: Hydro-Informatics Institute (Public Organization). (in Thai)
- Isranews. 2012. "Siang Khruan Khong 'Chumchon Sala Thi Sang Khuean' Choe Namthuam Samsak-Pen Phuenthi Thuk Luem." [Moaning of the "Dam-Building Sacrifice Communities" Facing with Incessant Flooding-Forgotten Area]. Accessed November 25, 2020. <https://www.isranews.org/community/comm-scoop-documentary/5604-2012-02-23-12-41-41.html>. (in Thai)
- Jacobs, Katherine, Louis Lebel, James Buizer, Lee Addams, Pamela Matson, Ellen McCullough, Po Garden, George Saliba, and Timothy Finan. 2016. "Linking Knowledge with Action in the Pursuit of Sustainable Water-Resources Management." *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 17(113): 4591-4596.
- "Khamsang Khana Raksa Khwam Sa-ngop Haeng Chat Thi 85/2557 Rueang Taengtang Khanakammakan Kamnot Nayobai Lae Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam." [National Council of Peace and Order, Order No. 85/2557: Appointment of Water Resources Policy and Management Committee]. 2014. *Royal Gazette* 131, Piset 130 Ngo. (in Thai)
- Lebel, Louis, Jesse B. Manuta, and Po Garden. 2011. "Institutional Traps and Vulnerability to Changes in Climate and Flood Regimes in Thailand." *Regional Environmental Change* 11(1): 45-58.
- Lebel, Louis, and Pimphakan Lebel. 2018. "Policy Narratives Help Maintain Institutional Traps in the Governance of Floods in Thailand." *International Journal of Water Resources Development* 34(4): 616-631.
- Manager Online. 2019. "Chaona Bang Ban Sut Cham Rap Nam Thaen Khon Thang Prathet Tae Khon Phuenthi Mai Dai Arai Khro Sam Ruedu Laeng Chonlaprathan Ham Thamna Ang Mai Mi Nam Tha Cha Tham Tong Chai Kha Fai Sup Nam Eng." [Bang Ban Farmers Are Ever Suffering, Storing Water for the Sake of the Whole Nation While Obtaining Nothing. Royal Irrigation Department Prohibits Rice Growing Citing Water Shortage. If Desired, Must Pay for Electricity for Pumping Themselves]. Accessed November 9, 2020. <https://mgronline.com/onlinesection/detail/9620000107664>. (in Thai)
- Marks, Danny, and Louis Lebel. 2016. "Disaster Governance and the Scalar Politics of Incomplete Decentralization: Fragmented and Contested Responses to the 2011 Floods in Central Thailand." *Habitat International* 52(March): 57-66.

- Mingsan Kaosa-ard, Ammar Siamwalla, Somporn Isawilanont, Atcharee Sattarasat, Kobkul Rayanakorn, Sombat Saehae, Pissom Meethom, Pornpen Wijakprasert, Jiraporn Plaengraphan, Thippawan Kaewmeesri, Parinyarat Liangcharoen, Ukrit Upparasit, Pornthip Thiantheerawit, Piyaluck Choo-tubtim, Wuttichai Raksasuk, Jitti Tansenee, and Rungnapa Chudnok. 2001. *Naeonayobai Kan Chatkan Nam Samrap Prathet Thai*. [Policy Guideline for Water Resources Management for Thailand]. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Moore, Michele-Lee. 2013. "Perspectives of Complexity in Water Governance: Local Experiences of Global Trends." *Water Alternatives* 6(3): 487-505.
- Morita, Atsuro. 2016. "Infrastructuring Amphibious Space: The Interplay of Aquatic and Terrestrial Infrastructures in the Chao Phraya Delta in Thailand." *Science as Culture* 25(1): 117-140.
- Mukhtarov, Farhad, and Aleh Cherp. 2014. "The Hegemony of Integrated Water Resources Management as a Global Water Discourse." In *River Basin Management in the Twenty-First Century: Understanding People and Place*, edited by Vicky Roy Squires, Hugh Martin Milner and Katherine Anne Daniell, 1-21. Boca Raton, FL: CRC Press.
- National Economic and Social Development Board. 2012. *Phaen Maebot Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam*. [Master Plan of Water Resources Management]. Bangkok: Strategic Committee for the Establishment of Water Resources Management Systems, National Economic and Social Development Board. (in Thai)
- National Legislative Assembly. Research and Development Committee. 2015. *9.5 Saen Lan Baht ++ Lae Anakhot Kan Borihan Chatkan Nam Khong Prathet Thai?* [9.5 Hundred Billion Baht++ and the Future of Water Resources Management in Thailand?]. Bangkok: Publishing House, the Secretariat of the Senate. (in Thai)
- Nuttavikhom Phanthuwongpakdee. 2016. "Living with Floods: Moving Towards Resilient Local-Level Adaptation in Central Thailand." PhD diss., Department of Geography, King's College London, University of London.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2019. *Applying the OECD Principles on Water Governance to Floods: A Checklist for Action*. Paris: OECD Publishing.
- Office of National Water Resources. 2020. "Khamsang Khana Anukammakan Khapkhluan Khrongkan Khanat Lek Thi 1/2563 Rueang Taengtang Khana Thamngan Chattham Naeothang Kan Khapkhluan Khrongkan Khanat Lek." [Sub-committee on Small-scale Projects Order No.1/2020: Appointments of Working Groups in Drawing Up Guidelines for Driving Small-scale Projects].

- Accessed November 27, 2020. <http://www.onwr.go.th/wp-content/uploads/2020/08/คำสั่ง-อนก.-โครงการขนาดเล็ก-ที่-1-63-ลว-25-พ.ค.-63.pdf>. (in Thai)
- . 2019a. “Khamasang Khana Anukammakan Khapkhluen Khrongkan Khanat Yai Lae Khrongkan Samkhan Thi 1/2562 Rueang Taengtang Khana Thamngan Phaitai Khana Anukammakan Khapkhluen Khrongkan Khanat Yai Lae Khrongkan Samkhan.” [Sub-committee on Large-scale and Essential Projects Order No.1/2019: Appointments of Working Groups under the Sub-committee on Large-scale and Essential Projects]. Accessed November 27, 2020. <http://www.onwr.go.th/wp-content/uploads/2019/10/คำสั่ง-คกก.โครงการใหญ่-ที่-1-62-แต่งตั้งคณะทำงาน.pdf>. (in Thai)
- . 2019b. *Phaen Maebot Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam 20 Pi Pho So 2561-2580*. [20-Year Master Plan of Water Resources Management (B.E. 2561-2580)]. Bangkok: Office of National Water Resources. (in Thai)
- . 2019c. “Phuenthi Paomai Lae Naeothang Kaekhai Choeng Buranakan (Area-based Approach).” [Targeted Areas and Guidelines for Integrative Remedies (Area-based Approach)]. Accessed November 25, 2020. <http://pmpd.onwr.go.th/wp-content/uploads/2019/12/01พื้นที่เป้าหมายและแนวทางแก้ไขเชิงบูรณาการ1.pdf>. (in Thai)
- . 2018. “Rabiap Samnak Nayokratthamontri Wa Duai Kan Borihan Sapphayakon Nam Haeng Chat Pho So 2561.” [Regulations of the Office of the Prime Minister on National Water Resources Management B.E. 2561]. Accessed November 27, 2020. <http://www.onwr.go.th/wp-content/uploads/2018/12/ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร.pdf>. (in Thai)
- Phaothai Sin-ampol, Katherine A. Daniell, and Rebecca M. Colvin. 2021. “Social Identities and Unequal Vulnerabilities under Structural Transition to Community-based Flood Risk Governance in the Yom River Basin.” In *Inequalities and Environmental Changes in the Lower Mekong River Basin*, edited by Alexis Drogoul, Etienne Espagne, Huynh Thi Phuong Linh and Stephanie Lagrée. Paris: Agence Francaise de Developpement (AFD).
- “Phraratchabanyat Sapphayakon Nam Pho So 2561.” [Water Resources Act B.E. 2561]. 2018. *Royal-Gazette* 135, 112 Gor. (in Thai)
- “Phraratchakritsadika Chattang Sathaban Sarasonthet Sapphayakon Nam (Ongkan Mahachon) Pho So 2562.” [Decree on the Establishment of Hydro Informatics Institute (Public Organisation) B.E. 2562]. 2019. *Royal Gazette* 136, 36 Gor. (in Thai)

- “Rabiap Samnak Nayokratthamontri Wa Duai Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam Haeng Chat Pho So 2550.” [Regulations of the Office of the Prime Minister on National Water Resources Management B.E. 2550]. 2007. *Royal Gazette* 124, 84 Ngo. (in Thai)
- “Rabiap Samnak Nayokratthamontri Wa Duai Yutthasat Phuea Wang Rabop Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam Pho So 2554.” [Regulations of the Office of the Prime Minister on Strategies for the Establishment of Water Resources Management Systems B.E. 2554]. 2011. *Royal Gazette* 128, 134 Ngo. (in Thai)
- Royal Irrigation Department. Yom Nan Operation and Maintenance Office. 2017. *Kan Borihan Chatkan Nam Phuea Sanapsanun Kan Phopluk Khao Nai Chuang Ruedu Fon Khong Phuenthi Thung Nuang Nam Kromchonlaprathan (Khrongkan Bang Rakam Model 2560)*. [Water Management of Water Retention Basins of the Royal Irrigation Department for Supporting In-season Rice Cultivation in the Rainy Season (Bang Rakam Model 2017)]. Phitsanulok: Yom Nan Operation and Maintenance Office. (in Thai)
- Rutima Aramrung, Supattra Thueksathit, and Sittichai Tantanasarit. 2018. “Sakkayaphap Kan Borihan Chatkan Lumnam Khong Khanakammakan Lumnam Tonle Sap Lae Kan Mi Suanruam Khong Chumchon Boriwen Lumnam Tonle Sap.” [Potential of the Tonle Sab River Basin Committee on Water Management and Participation of the Tonle Sab River Basin Communities]. *KKU Research Journal (Graduate Studies)* 18(2): 44-55. (in Thai)
- Santita Ganjanapan, and Louis Lebel. 2014. “Interplay between New Basin Organisations, Pre-existing Institutions and Emerging Environmental Networks in the Mae Kuang Watershed, Northern Thailand.” In *the Politics of River Basin Organisations: Coalitions, Institutional Design Choices and Consequences*, edited by David Huitema and Sander Meijerink, 298-325. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sasin Chalermmlarp. 2012. *Hetphon Nai Kan Khatkhan Khrongkan Khuean Mae Wong*. [Reasons for Opposing Mae Wong Dam Project]. Nonthaburi: Small Tiger Design. (in Thai)
- The Senate Standing Committee on Agriculture and Cooperatives. 2012. *Rai-ngan Kan Phicharana Sueksa Rueang Kan Tittam Naeothang Kan Phatthana Lumnam Yom*. [Report for the Study of Monitoring Development Guidelines for the Yom River Basin]. Bangkok: Office of the Commissioner 1, The Secretariat of the Senate. (in Thai)

- Siam Cement Group. 2020. "Bot Phisut 13 Pi Haeng Kan Doenthang Bon 'Kan Chatkan Nam' Thi Mai Sun Plao." [Proof That 13-Year Lessons in the Journey of "Water Management" Was Not Wasteful]. Accessed November 27, 2020. <https://scgnewschannel.com/th/scg-news/a-proven-13-years-of-travel-on-water-management>. (in Thai)
- Siriporn Wajjwalku. 2019. "Civil Society and Water Governance in Northern Thailand: Local NGOs and Management of Mekong's Tributaries in Chiang Rai." In *Interactive Approaches to Water Governance in Asia*, edited by Kenji Otsuka, 123-154. Singapore: Springer.
- Songchai Thongpan. 2017. "Yutthawithi Nai Kan Khlueanwai Thang Sangkhom Khong 'Klum Mai Ao Khuean Kaeng Sue Ten'." [The Social Movement Tactics of "Protesting against Kaeng Sue Ten Dam Group"]. *Journal of Graduate Volunteer Centre* 13(2): 47-82. (in Thai)
- Soontorn Benjaphongwimol. n.d. *Phuenthi Kaem Ling Nai Khet Khrongkan Song Nam Lae Bamrungraksa Bang Ban Praphet Thi Pen Phuenthi Rap Nam Tam Thammachat (Rap Namnong) Phuenthi Kasettakam Tam Naeo Phraratchadamri* ["Monkey Cheeks" Water Retention in the Area of Bang Ban Operation and Maintenance Office: Natural Flood Retention and Agricultural Areas under Royal Initiatives]. Phra Nakorn Si Ayutthaya: Bang Ban Operation and Maintenance Project, Regional Irrigation Office 10 (RIO 10). (in Thai)
- Sriracha Charoenpanich, Isaraphat Theeraphatsiri, Roipim Theerawong, Maiyasit Khayaiyam, Jiraphon Janya-on, and Unyarat Siammai. 2011. *Kan Borihan Chatkan Namthuum Lae Uthokkaphai Khong Prathet Thai*. [Flood Management in Thailand]. Bangkok: Office of the Ombudsman. (in Thai)
- The Stock Exchange of Thailand. 2020. "Companies/Securities in Focus, SCC: The Siam Cement Public Company Limited." Accessed November 27, 2020. <https://www.set.or.th/set/companyholder.do?symbol=SCC&ssoPagelId=6&language=en&country=US>.
- Suhardiman, Diana, Alan Nicol, and Everisto Mapedza. 2017. *Water Governance and Collective Action: Multi-Scale Challenges*. London: Routledge.
- Sukit Kanjina. 2015. "Collaborative Water Governance in Thailand: Much Ado about Nothing?" PhD diss., Faculty of Agricultural Sciences, University of Hohenheim.
- Taylor, Peter Leigh, and David A. Sonnenfeld. 2018. *Water Crises and Governance: Reinventing Collaborative Institutions in an Era of Uncertainty*. Oxon: Routledge.

- Thanaporn Trakuldit, and Nicholas Faysse. 2019. "Difficult Encounters around 'Monkey Cheeks': Farmers' Interests and the Design of Flood Retention Areas in Thailand." *Journal of Flood Risk Management* 12(S2): e12543-e12553.
- Thanida Boonwanno. 2018. *Din Nam Khao Lae Chaona: Khothetching Thang Chattiphanwanna Khong Chaona Bang Rakam*. [Land, Water, Rice, and Farmers: An Ethnography of Bang Rakam Farmers]. Phitsanulok: Faculty of Social Sciences, Naresuan University. (in Thai)
- Thomalla, Frank, Michael Boyland, and Emma Calgaro. 2018. "Disasters and Development in Southeast Asia: Towards Equitable Resilience and Sustainability." In *Routledge Handbook of Southeast Asian Development*, edited by Andrew McGregor, Lisa Law and Fiona Miller, 342-361. Oxon: Routledge.
- Udomsak Sinthiphong. 2017. "Panha Thang Kotmai Nai Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam." [Legal Problems concerning Water Resources Management]. *Journal of Law, Naresuan University* 10(2): 71-92. (in Thai)
- Utokapat Foundation under Royal Patronage of H.M. the King. 2014. *Kan Chatkan Sapphayakon Nam Chumchon Tam Naeo Phraratchadamri*. [Community Water Resources Management under Royal Initiatives]. Bangkok: Hydro-Informatics Institute (Public Organization). (in Thai)
- Von Korff, Yorch, Patrick d'Aquino, Katherine Anne Daniell, and Rianne Bijlsma. 2010. "Designing Participation Processes for Water Management and Beyond." *Ecology and Society* 15(3): 1-29.
- Way Magazine. Editorial Board. 2019. "Ku Yak Thamna: Siang Khong Chaona Haeng Thung Bang Ban." [We Want to Grow Rice: Voices of Bang Ban Rice Farmers]. Accessed November 3, 2020. <https://waymagazine.org/the-story-of-bangbarn01>. (in Thai)

Disaster Management under the National Preparedness Strategy (2017-2021): A Case Study of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) in Mueng District, Nakhon Ratchasima Province**

Varatchaya Chueeachanthuek*

Abstract

The purposes of this study were to 1) to study the disaster management level under the National Preparedness Strategy (2017-2021) and 2) to propose guidelines for disaster management development under the National Preparedness Strategy (2017-2021). The study used quantitative research in administering a questionnaire to a sample totaling 304 persons in 3 categories 1) 104 personnel of local administrative organizations, including: the Chief Administrator of the Local Municipality and Administrative Organization, disaster prevention and mitigation officers and public health and environment officers, 2) 60 personnel, including the Director of Health Promoting Hospital and nursing and public health professional, 3) 140 community representatives. The data was analyzed by using descriptive statistics.

The findings indicated that 1) overall, the level of disaster management under the National Preparedness Strategy (2017-2021) was very high ($\bar{X} = 4.06$, S.D. = 0.52). Of the various of its aspects, the highest score was in the development of potentials of the preparedness system ($\bar{X} = 4.15$, S.D. = 0.54) followed in descending order by the promotion of cooperation in preparedness ($\bar{X} = 4.06$, S.D. = 0.60), the management of the integrated plan ($\bar{X} = 4.02$, S.D. = 0.66) and the capacity building all sectors at ($\bar{X} = 3.89$, S.D. = 0.43), 2) the disaster management development guidelines under the National Preparedness Strategy (2017-2021) included the capacity building of all sectors, consisting of building the potentials of local government organizations, of personnel in sub-district health promoting hospitals, of communities, of village health volunteers and of the people.

Keywords: *disaster, disaster management, Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*

*Lecturer of Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Ratchasima Rajabhat University, Suranarai Road, Nai Mueang Subdistrict, Mueang District, Nakhon Ratchasima Province 30000. E-mail: varat.c@hotmail.com, varatchaya.c@nrnu.ac.th

**This article is a part of the study entitled, "The Development of Disaster Management Policy Model to Reduce the Risk of Climate Change in Nakhon Ratchasima", supported by Thailand Science Research and Innovation (TSRI).

Received July 5, 2021; Revised September 8, 2021 ; Accepted June 17, 2022

การบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564): กรณีศึกษาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา*

วรรษยา เชื้อจันทิก**

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) และ 2) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) ใช้การวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถาม (questionnaire) กับ 1) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตัวแทน ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จำนวน 104 คน 2) บุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ประกอบด้วยผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล พยาบาลวิชาชีพชำนาญการ เจ้าหน้าที่งานสาธารณสุขชำนาญงาน จำนวน 60 คน 3) ตัวแทนชุมชน จำนวน 140 คน รวมทั้งสิ้น 304 คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่าระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=4.06$, S.D. = 0.52) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ การพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อม ($\bar{X}=4.15$, S.D. = 0.54) รองลงมาคือ การเสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือ ($\bar{X}=4.06$, S.D. = 0.60) การบริหารจัดการแผนแบบบูรณาการ ($\bar{X}=4.02$, S.D. = 0.66) และการเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน ($\bar{X}=3.89$, S.D. = 0.43) ตามลำดับ 2) แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) ได้แก่ การเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน ประกอบด้วยการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสริมสร้างศักยภาพของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน การเสริมสร้างศักยภาพของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชน

คำสำคัญ: ภัยพิบัติ, การบริหารจัดการภัยพิบัติ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

*อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ถนนสุรนารายณ์ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา 30000 อีเมล varat.c@hotmail.com, varatchaya.c@nrru.ac.th

**บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติเพื่อลดความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองนครราชสีมา” ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

ได้รับบทความ 5 กรกฎาคม 2564; แก้ไขปรับปรุง 8 กันยายน 2564; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 17 มิถุนายน 2565

บทนำ

“โรคระบาดในมนุษย์” เป็นภัยพิบัติประเภทหนึ่งที่มีสาเหตุหนึ่งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย “โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)” เป็นไวรัสอุบัติใหม่ ที่พบว่ามี การระบาดในมนุษย์ จากสถานการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยได้มีการบริหารจัดการในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรค อาทิ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2563 ได้ประกาศข้อกำหนดตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) โดยได้ออกข้อกำหนดและข้อปฏิบัติแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว และป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น (Thailand. Ministry of Public Health 2020, 1) นอกจากนี้ได้มียุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. 2556-2559) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) เป็นต้น อันเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระดับหนึ่ง

โรคระบาดในมนุษย์เมื่อเกิดในแทบทุกครั้งมักครอบคลุมอาณาบริเวณในวงกว้าง และเป็นที่ที่มีประชากรอยู่หนาแน่น บุคคลกลุ่มแรกที่จะต้องรับมือกับโรคระบาดในมนุษย์ที่เกิดขึ้นนั้นคือประชาชนในพื้นที่และองค์กรในพื้นที่ ซึ่งถือเป็นด่านหน้าของการเผชิญต่อสถานการณ์นั้น ๆ ประชาชนและองค์กรในพื้นที่จึงเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่า การบริหารจัดการโรคระบาดในมนุษย์นั้นทำการปฏิบัติการ

เมื่อเกิดเหตุการณ์แล้วซึ่งมีลักษณะตั้งรับกับโรคระบาดในมนุษย์ การบริหารจัดการโรคระบาดในมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ ทุกภาคส่วนควรมีความตระหนัก เชื่อมมั่น มีภูมิคุ้มกัน และพร้อมเข้ามาผืนกำลังในการป้องกัน และการลดความเสี่ยงจากโรคระบาดในมนุษย์ ดังนั้นในบทความนี้จึงมุ่งศึกษาถึงการประเมินการบริหารจัดการโรคระบาดในมนุษย์ระดับจังหวัด กรณีศึกษาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) โดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) ว่าเป็นอย่างไร แล้วจึงเสนอแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) ที่จะช่วยให้สามารถลดความสูญเสียชีวิตของประชาชนให้มีน้อยที่สุด และเพื่อประโยชน์ของผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564)
2. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564)

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษาการบริหารจัดการโรคระบาดในมนุษย์ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) เพื่อพร้อมรับมือและจัดการความเสี่ยงจากภัยคุกคามทุกรูปแบบอย่างบูรณาการ ประกอบ

ด้วย 4 ด้าน ได้แก่ 1. การพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อม 2. การเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน 3. การเสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือ 4. การบริหารจัดการแผนแบบบูรณาการพื้นที่ในเขตอำเภอเมืองนครราชสีมาจังหวัดนครราชสีมา กับหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องระดับท้องถิ่น ได้แก่ หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 27 องค์กร หน่วยงานโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน 20 องค์กร และชุมชนที่เป็นที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่เป็นที่ตั้งของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน 28 ชุมชน ระหว่างเดือนกันยายน พ.ศ. 2563 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563

บททวนวรรณกรรม

การศึกษาค้นคว้าวิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมโดยใช้แนวคิดภัยพิบัติและยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) ดังนี้

1. **แนวคิดภัยพิบัติ** “ภัยพิบัติ” เป็นภัยที่ร้ายแรงอันเป็นผลจากเงื่อนไขความเสี่ยงของภัย ความเปราะบาง และข้อจำกัดในศักยภาพของครัวเรือนหรือชุมชน การต้องการลดผลกระทบของภัย คือการยอมรับในความเปราะบาง ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในบริบทความเสี่ยง และการเพิ่มศักยภาพของประชาชนเพื่อรับมือกับผลกระทบจากภัย (Baas, Ramasamy, Dey de Pryck and Battista 2008, 6) อีกทั้งภัยพิบัติส่งผลเสียต่อมนุษย์นับตั้งแต่เริ่มต้นของการดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน การตอบสนองต่อภัยพิบัติของปัจเจกบุคคลและสังคมได้พยายามหลายครั้งที่จะลดการเปิดรับจากผลกระทบโดยการพัฒนามาตรการการจัดการที่จุดเริ่มต้นของการได้รับผลกระทบ โดยให้ความสำคัญเช่นเดียวกับการ

จัดการหลังการเกิดภัยพิบัติและการฟื้นคืน แนวทางที่นำมาใช้โดยมีเป้าหมายคือการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Coppola 2007, 1) นอกจากนี้ภัยพิบัติ หมายรวมถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดในสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและวินาศกรรมด้วย (“Praratchabanyad Pongkan Lae Bantao Sataranapai Pho So 2550.” 2007, 2) การวิจัยครั้งนี้เน้นการศึกษาโรคระบาดในมนุษย์ซึ่งเป็นภัยพิบัติอันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบันโรคระบาดในมนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขคือโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) โดยมุ่งเน้นไปที่การเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ การเพิ่มการเตรียมความพร้อมมากขึ้นเพื่อการเผชิญเหตุ อันนำไปสู่ความสามารถที่จะรับมือและฟื้นคืนกลับได้ในระยะเวลาที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. **ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564)** การนำเสนอในส่วนนี้ แบ่งเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วยวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และประเด็นยุทธศาสตร์ (Thailand. Office of the National Security Council 2017, 7-8) ตามรายละเอียด ดังนี้

วิสัยทัศน์ “ระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติที่ทุกภาคส่วน ตระหนัก เชื่อมมั่น พร้อมรับมือและจัดการความเสี่ยงจากภัยคุกคามทุกรูปแบบอย่างบูรณาการ”

วัตถุประสงค์

1. เพื่อพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติให้เป็นทิศทาง และแนวทางหลักในการเผชิญกับภาวะไม่ปกติและจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการจากการเผชิญภัยคุกคามทุกรูปแบบ

2. เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่น ภูมิคุ้มกัน และศักยภาพของทุกภาคส่วน ให้มีความตระหนัก และมีความเข้มแข็ง พร้อมสนับสนุนการเตรียมพร้อมของชาติร่วมกันในลักษณะประชารัฐ

3. เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในการเตรียมพร้อมรับมือภัยคุกคาม

4. เพื่อให้การบริหารจัดการยุทธศาสตร์เกิดการบูรณาการและผนึกกำลังทุกภาคส่วนในลักษณะหุ้นส่วนยุทธศาสตร์อย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

ประเด็นยุทธศาสตร์ การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ เพื่อให้ตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติไว้ 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ตามรายละเอียด ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติให้พร้อมเผชิญกับภาวะไม่ปกติและจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการ โดยการพัฒนาศักยภาพ ทบทวน และปรับปรุงนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน แผนฉุกเฉิน แผนเผชิญเหตุ แนวทางปฏิบัติ หลักสูตร และคู่มือ ให้พร้อมเผชิญกับภาวะไม่ปกติและจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการ เชื่อมโยงระบบการแจ้งเตือน เฝ้าระวัง พัฒนาระบบการสื่อสาร การบูรณาการฐานข้อมูล เครือข่าย และแผน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างความเชื่อมั่น ภูมิคุ้มกัน และศักยภาพของทุกภาคส่วนให้มีความตระหนัก และความเข้มแข็งร่วมกันในลักษณะประชารัฐ โดยการบริหารจัดการเพื่อเตรียมพร้อม และลดความเสี่ยงจากภัย กระบวนการเรียนรู้ การรับรู้ การตระหนักผู้จิตสำนึก ด้านความมั่นคง และการพัฒนาช่องทาง การประชาสัมพันธ์

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเสริมสร้างความร่วมมือ การเตรียมพร้อม รับมือภัยคุกคามกับต่างประเทศ โดยการพัฒนาระบบ การเตรียมพร้อม เสริมสร้างความสัมพันธ์ ความร่วมมือการเตรียมพร้อม การส่งเสริม และสนับสนุนการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ มีการบูรณาการ และผนึกกำลังในลักษณะหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ โดยการพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ เช่น นโยบาย/ยุทธศาสตร์/แผน จัดทำคู่มือการประสานงานและแนวทางปฏิบัติ การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดทำหลักสูตร คู่มือที่เกี่ยวข้องกับระบบบัญชาการเหตุการณ์ การส่งเสริม และสนับสนุนการบูรณาการแผนระดับพื้นที่

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยนำมาเพื่อใช้ในการศึกษาการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) ใน 4 ด้าน ประกอบด้วย การพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อม การเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน การเสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือ และการบริหารจัดการแผนแบบบูรณาการ

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative approach) มีหน่วยวิเคราะห์คือระดับกลุ่ม/องค์กรในพื้นที่เมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ตามรายละเอียด ดังนี้

1. ประชากรในการวิจัย ได้แก่

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จำนวน 27 องค์กร องค์กรละ 4 คน แต่เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลมีบางองค์กรที่มีการปฏิบัติหน้าที่แทนหรือรักษาการ เช่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืองานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่อยู่ในส่วนงานสำนักปลัด จึงเก็บข้อมูลโดยใช้ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง รวม 104 คน

บุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ประกอบด้วยผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล พยาบาลวิชาชีพชำนาญการ เจ้าพนักงานสาธารณสุขชำนาญงาน จำนวน 20 องค์กร องค์กรละ 3 คน รวม 60 คน

ชุมชน ที่เป็นที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ประกอบด้วยผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจำนวน 28 ชุมชน ชุมชนละ 5 คน รวม 140 คน รวมทั้งสิ้น 304 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถาม (questionnaire) ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย

2.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่ง เป็นคำถามแบบปลายปิด สำหรับให้เลือกตอบ

2.2 ข้อมูลระดับการพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อม พิจารณาจากระดับความคิดเห็นของประชากรในการวิจัย เพื่อประเมินการบริหารงานของจังหวัดนครราชสีมา ด้านศักยภาพระบบการเตรียมพร้อม ประกอบด้วย

นโยบาย/ยุทธศาสตร์/แผน ข้อคำถามเกี่ยวกับแนวทางในการป้องกันและลดผลกระทบการรับมือ และการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น
ระบบการแจ้งเตือนเฝ้าระวัง ข้อคำถามเกี่ยวกับการจัดระบบการแจ้งเตือนเฝ้าระวัง และการจัดระเบียบ

ระบบการสื่อสาร ข้อคำถามเกี่ยวกับช่องทางการสื่อสาร การประชาสัมพันธ์ กระบวนการหรือวิธีการถ่ายทอดความรู้ การเผยแพร่ความรู้ การเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสริมสร้างความรู้แก่ประชาชน

ฐานข้อมูลและเครือข่าย ข้อคำถามเกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูล การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมและเข้าใจถึงกระบวนการทำงาน

การจัดการเรียนการสอน ข้อคำถามเกี่ยวกับการจัดทำคู่มือ การจัดประชุม การจัดกิจกรรม และการส่งเสริมความรู้

การบริหารภาวะวิกฤต ข้อคำถามเกี่ยวกับการยกระดับมาตรการควบคุมและป้องกัน การรับมือกับสถานการณ์ การซักซ้อมการปฏิบัติ การปรับแผนและความสามารถในการปฏิบัติงาน เป็นคำถามแบบ

มาตราส่วนประมาณค่า แบ่งเป็น 5 ระดับ ประกอบด้วยมากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยมีข้อคำถามย่อย รวมทั้งสิ้น 30 ข้อคำถาม

2.3 ข้อมูลระดับการเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน พิจารณาจากระดับความคิดเห็นของประชากรในการวิจัย เพื่อประเมินการบริหารงานของจังหวัดนครราชสีมา ด้านการเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน ประกอบด้วย

การบริหารจัดการเพื่อเตรียมพร้อมและลดความเสี่ยง ข้อคำถามเกี่ยวกับการลดความรุนแรงของผลกระทบจากการระบาด และความสามารถในการเตรียมพร้อมการระบาด

การเรียนรู้ด้านความมั่นคงปลอดภัย ข้อคำถามเกี่ยวกับการผ่อนคลายมาตรการต่างๆ แต่คงไว้เรื่องความมั่นคงปลอดภัย

การพัฒนาช่องทางประชาสัมพันธ์ ข้อคำถามเกี่ยวกับการพบปะพูดคุย การจัดตั้งหน่วยติดต่อ-สอบถาม การนำหมายเลขฉุกเฉินมาใช้ การใช้การบรรยาย และการประชาสัมพันธ์ผ่านวิทยุ/โทรทัศน์ เป็นคำถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า แบ่งเป็น 5 ระดับ ประกอบด้วยมากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยมีข้อคำถามย่อย รวมทั้งสิ้น 15 ข้อคำถาม

2.4 ข้อมูลระดับการเสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือ พิจารณาจากระดับความคิดเห็นของประชากรในการวิจัย เพื่อประเมินการบริหารงานของจังหวัดนครราชสีมา ด้านการเสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือ ประกอบด้วย

การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อม ข้อคำถามเกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อเตรียมความพร้อม การประสานการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การทำงานเป็น

ที่ร่วมกับภาคส่วนต่างๆ การสื่อสารเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทั่วถึง และการสร้างแนวปฏิบัติในการเตรียมความพร้อมกับการระบาด

การเสริมสร้างความสัมพันธ์ในการเตรียมความพร้อม ข้อคำถามเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ประสานงานระดับตำบล ความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของประชาชน การวางแผนการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานในพื้นที่ วิธีการที่จะไม่ทำให้ประชาชนตื่นตระหนก และการเสริมสร้างความสัมพันธ์ในการเตรียมความพร้อม

การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ข้อคำถามเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันการศึกษา การแบ่งปันข้อมูลและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการป้องกันและเฝ้าระวัง การสร้างเครือข่ายของผู้มีความรู้จากการปฏิบัติ ความร่วมมือกับผู้มีความเชี่ยวชาญในการเตรียมความพร้อม ความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เป็นคำถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า แบ่งเป็น 5 ระดับ ประกอบด้วยมากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยมีข้อคำถามย่อย รวมทั้งสิ้น 15 ข้อคำถาม

2.5 ข้อมูลระดับการบริหารจัดการแผนแบบบูรณาการ พิจารณาจากระดับความคิดเห็นของประชากรในการวิจัย เพื่อประเมินการบริหารงานของจังหวัดนครราชสีมา ด้านการบริหารจัดการแผนแบบบูรณาการ ประกอบด้วย

การพัฒนานโยบาย/แผน ข้อคำถามเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางปฏิบัติ การกำหนดมาตรการในการดำเนินงาน การกำหนดเป้าหมายร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ช่องทางหรือกลไกในการประสานงานในทุกฝ่ายให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการ และการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการทำงานระดับท้องถิ่น

การจัดทำคู่มือการประสานงานและแนวทางปฏิบัติ ข้อคำถามเกี่ยวกับการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตนในการป้องกันและเฝ้าระวัง การจัดทำแนวปฏิบัติของชุมชน การจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติงานในการป้องกันและเฝ้าระวัง และการจัดทำคู่มือการประสานงานในการเผชิญเหตุ

การบูรณาการแผนระดับพื้นที่ ข้อคำถามเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนท้องถิ่น/ชุมชนในการ

จัดทำแผน การร่วมมือดำเนินการร่วมกันหรือบูรณาการของภาคส่วนต่าง ๆ และการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน เพื่อสร้างความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ เป็นคำถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า แบ่งเป็น 5 ระดับ ประกอบด้วยมากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยมีข้อคำถามย่อย รวมทั้งสิ้น 15 ข้อคำถาม หนึ่งการพิจารณาและเกณฑ์การให้คะแนน ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รายละเอียดการพิจารณาและเกณฑ์การให้คะแนนสำหรับคำถามมาตราส่วนประมาณค่า

ระดับ	รายละเอียดการพิจารณา	เกณฑ์การให้คะแนน	
		ข้อความเชิงบวก	ข้อความเชิงลบ
น้อยที่สุด	เมื่อข้อความนั้นตรงกับความรู้สึกหรือสภาพที่แท้จริงที่เกิดขึ้นก่อนนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติ (โรคระบาดในมนุษย์) น้อยที่สุด	1	5
น้อย	เมื่อข้อความนั้นตรงกับความรู้สึกหรือสภาพที่แท้จริงที่เกิดขึ้นก่อนนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติ (โรคระบาดในมนุษย์) น้อย	2	4
ปานกลาง	เมื่อข้อความนั้นตรงกับความรู้สึกหรือสภาพที่แท้จริงที่เกิดขึ้นก่อนนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติ (โรคระบาดในมนุษย์) ปานกลาง	3	3
มาก	เมื่อข้อความนั้นตรงกับความรู้สึกหรือสภาพที่แท้จริงที่เกิดขึ้นก่อนนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติ (โรคระบาดในมนุษย์) มาก	4	2
มากที่สุด	เมื่อข้อความนั้นตรงกับความรู้สึกหรือสภาพที่แท้จริงที่เกิดขึ้นก่อนนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติ (โรคระบาดในมนุษย์) มากที่สุด	5	1

ผลการหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับเนื้อหา (index of item objective congruence: IOC) จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน ได้ค่า IOC อยู่ระหว่าง

0.80-1.00 และผลการทดสอบความเชื่อมั่นของเครื่องมือโดยใช้สูตรการวิเคราะห์ของครอนบาช (Cronbach's Alpha Coefficient) ปรากฏว่าได้ค่าความเที่ยง 0.97

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยและผู้ช่วยนักวิจัยอีกจำนวน 5 คน ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามกับประชากรในการวิจัย การเตรียมความพร้อมผู้ช่วยนักวิจัย โดยการจัดอบรมกระบวนการเก็บข้อมูลในแต่ละขั้นตอน พร้อมทั้งอธิบายเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นของการตีความ และให้ความหมายเกี่ยวกับข้อคำถามในแบบสอบถาม เพื่อให้มีความเข้าใจที่ตรงกัน หลังจากนั้นศึกษาเส้นทางพื้นที่เป้าหมาย และยื่นหนังสือขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูล ซึ่งแจ้งวัตถุประสงค์ของการศึกษา และทำการนัดหมายวันเวลาในการรับแบบสอบถาม

4. การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลระดับตัวแปรเดียว (univariate analysis) ใช้สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) ได้แก่ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดย

ใช้โปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิเคราะห์สถิติการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (SPSS for Windows) ในการแปลผลค่าเฉลี่ย ผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์ ดังนี้

ระดับมาก มีคะแนนระหว่าง 3.68-5.00 คะแนน
ระดับปานกลาง มีคะแนนระหว่าง 2.34-3.67 คะแนน
ระดับน้อย มีคะแนนระหว่าง 1.00-2.33 คะแนน

สรุปผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติภายใต้กรอบแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) 4 ด้าน ประกอบด้วย การพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อม การเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน การเสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือ และการบริหารจัดการแผนแบบบูรณาการ ตามรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 2 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (ภาพรวม)

ระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติ	\bar{X}	S.D.	แปลผล
การพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อม	4.15	0.54	มาก
การเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน	3.89	0.43	มาก
การเสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือ	4.06	0.60	มาก
การบริหารจัดการแผนแบบบูรณาการ	4.02	0.66	มาก
รวมทุกด้าน	4.06	0.52	มาก

จากตารางที่ 2 พบว่าค่าเฉลี่ยการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=4.06, S.D.=0.52$) เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ การพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อม ($\bar{X}=4.15,$

$S.D.=0.54$) รองลงมาคือ การเสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือ ($\bar{X}=4.06, S.D.=0.60$) การบริหารจัดการแผนแบบบูรณาการ ($\bar{X}=4.02, S.D.=0.66$) และการเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน ($\bar{X}=3.89, S.D.=0.43$) ตามลำดับ

ตารางที่ 3 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์
การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (จำแนกตามรายด้าน)

ระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติ	\bar{X}	S.D.	แปลผล
การพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อม			
นโยบาย/ ยุทธศาสตร์/แผน	4.28	0.53	มาก
ระบบการแจ้งเตือนเฝ้าระวัง	4.26	0.57	มาก
ระบบการสื่อสาร	4.10	0.62	มาก
ฐานข้อมูลและเครือข่าย	4.03	0.66	มาก
การจัดการเรียนการสอน	4.01	0.68	มาก
การบริหารภาวะวิกฤต	4.19	0.62	มาก
รวมทุกด้าน	4.15	0.54	มาก
การเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน			
การบริหารจัดการเพื่อเตรียมพร้อมและลดความเสี่ยง	4.28	0.59	มาก
การเรียนรู้ด้านความมั่นคงปลอดภัย	4.13	0.59	มาก
การพัฒนาช่องทางประชาสัมพันธ์	3.26	0.35	ปานกลาง
รวมทุกด้าน	3.89	0.43	มาก
การเสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือ			
การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อม	4.95	0.71	มาก
การเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือการเตรียมพร้อม	4.00	0.68	มาก
การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้	4.04	0.65	มาก
รวมทุกด้าน	4.06	0.60	มาก
การบริหารจัดการแผนแบบบูรณาการ			
การพัฒนานโยบาย/แผน	4.07	0.65	มาก
การจัดทำคู่มือการประสานงานและแนวทางปฏิบัติ	3.97	0.75	มาก
การบูรณาการแผนระดับพื้นที่	4.03	0.70	มาก
รวมทุกด้าน	4.02	0.66	มาก

จากตารางที่ 3 เมื่อพิจารณาการบริหารจัดการ
ภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ
จำแนกตามรายด้าน พบว่า

ระดับการพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียม
พร้อม รวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=4.15, S.D.=0.54$)
เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด

คือ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์/แผน ($\bar{X} = 4.28, S.D. = 0.53$) ได้แก่ การประสานการดำเนินงานร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เพื่อการป้องกันและลดผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 การมีแนวทางในการป้องกันและลดผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 เช่น กักตัวผู้ที่เดินทางกลับมาจากพื้นที่เสี่ยงจากโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ทุกคนเป็นเวลา 14 วัน การมีแนวทางในการรับมือกับสถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 โดยจัดเตรียมทีมแพทย์ผู้เชี่ยวชาญพยาบาล และบุคลากรสาธารณสุขให้พร้อมสำหรับการดูแลรักษาตลอด 24 ชั่วโมง เป็นต้น รองลงมาคือระบบการแจ้งเตือนเฝ้าระวัง ($\bar{X} = 4.26, S.D. = 0.57$) ได้แก่ การกำหนดให้มีการจัดระบบการแจ้งเตือนเฝ้าระวังของบุคคลและชุมชนในพื้นที่เสี่ยงจากโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 การคัดกรองประชาชนที่มีอาการทางระบบทางเดินหายใจ การกำหนดให้มีการจัดระบบการแจ้งเตือนเฝ้าระวังของบุคคลและชุมชน เป็นต้น การบริหารภาวะวิกฤต ($\bar{X} = 4.19, S.D. = 0.62$) ได้แก่ การยกระดับมาตรการควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 เพื่อการรับมือกับสถานการณ์ การซักซ้อมการปฏิบัติ การปรับแผนให้ทันสมัยตามเหตุการณ์ เช่น การจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการควบคุมโรคโดยครอบคลุมทุกพื้นที่ และให้อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการเฝ้าระวัง ระบบการสื่อสาร ($\bar{X} = 4.10, S.D. = 0.62$) ได้แก่ การประชาสัมพันธ์สำหรับเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 แก่ประชาชนผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น แอปพลิเคชัน Line, Facebook, ศูนย์โควิด 19, การแถลงข่าว, วิทยู, สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดนครราชสีมา, โทรทัศน์ท้องถิ่น ช่อง KCTV เป็นต้น ฐานข้อมูลและเครือข่าย

($\bar{X} = 4.03, S.D. = 0.66$) ได้แก่ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เพื่อรับมือสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 การรวบรวมข้อมูล/สถานการณ์ เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้นำไปประกอบการวางแผนดำเนินงานรับมือสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 เป็นต้น การจัดการเรียนการสอน ($\bar{X} = 4.01, S.D. = 0.68$) ได้แก่ การประกาศว่าหากพบเด็กนักเรียนในโรงเรียนป่วยให้แยกเด็กนักเรียนเพื่อเฝ้าระวัง และดำเนินการอย่างเหมาะสม การส่งเสริมความรู้ในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคแก่เด็กนักเรียน เป็นต้น

ระดับการเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วนรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.89, S.D. = 0.43$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดคือการบริหารจัดการเพื่อเตรียมพร้อมและลดความเสี่ยง ($\bar{X} = 4.28, S.D. = 0.59$) ได้แก่ การรณรงค์การใช้หน้ากากผ้า หน้ากากอนามัย เมื่อประชาชนออกมายังสถานที่สาธารณะ การขอความร่วมมือให้ประชาชนสวมหน้ากากผ้าหรือหน้ากากอนามัย เป็นต้น รองลงมาคือ การเรียนรู้ด้านความมั่นคงปลอดภัย ($\bar{X} = 4.13, S.D. = 0.59$) ได้แก่ การเปิดดำเนินการสถานที่หรือกิจกรรมต่าง ๆ ให้ดำเนินได้ภายใต้เงื่อนไข/เงื่อนไขเวลา การลงทะเบียนก่อนเข้าและออกจากสถานที่โดยใช้แอปพลิเคชัน “ไทยชนะ” หรือ บันทึกข้อมูลในแบบบันทึกข้อมูลที่สถานที่นั้น ๆ จัดไว้ เป็นต้น และการพัฒนาช่องทางประชาสัมพันธ์ ($\bar{X} = 3.26, S.D. = 0.35$) ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ผ่านวิทยุ/โทรทัศน์ (KCTV) เพื่อสร้างความเข้าใจในการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) การจัดตั้งหน่วยติดต่อ-สอบถาม เพื่อทำหน้าที่ในการตอบข้อซักถาม เพื่อสร้างความเข้าใจในการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 เป็นต้น

ระดับการเสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือ รวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.06$, S.D. = 0.60) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดคือ การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อม ($\bar{X} = 4.95$, S.D. = 0.71) ได้แก่ การมีความร่วมมือเพื่อเตรียมความพร้อมกับการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เช่น สาธารณสุขจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัทห้างสรรพสินค้า เป็นต้น รองลงมาคือ การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ($\bar{X} = 4.04$, S.D. = 0.65) ได้แก่ การสร้างเครือข่ายของผู้มีความรู้จากการปฏิบัติในการป้องกันและเฝ้าระวัง การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ความร่วมมือกับผู้มีเชี่ยวชาญในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 เป็นต้น และการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือการเตรียมพร้อม ($\bar{X} = 4.00$, S.D. = 0.68) ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์ประสานงานระดับตำบลเพื่อความช่วยเหลือจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 การจัดสถานที่ในรับเข้ารับการรักษาอย่างเพียงพอ เป็นต้น

ระดับการบริหารจัดการแผนแบบบูรณาการรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.02$, S.D. = 0.66) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดคือ การพัฒนานโยบาย/แผน ($\bar{X} = 4.07$, S.D. = 0.65) ได้แก่ การกำหนดมาตรการในการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล การกำหนดเป้าหมายร่วมกันกับหน่วยงานอื่นทั้งระดับท้องถิ่น และชุมชน เป็นต้น รองลงมา คือ การบูรณาการแผนระดับพื้นที่ ($\bar{X} = 4.03$, S.D. = 0.70) ได้แก่ การส่งเสริมและสนับสนุนท้องถิ่น/ชุมชน ในการจัดทำแผนงานการดำเนินงานป้องกันและเฝ้าระวังจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส

COVID-19 เป็นต้น และการจัดทำคู่มือการประสานงานและแนวทางปฏิบัติ ($\bar{X} = 3.97$, S.D. = 0.75) ได้แก่ การจัดทำแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและเฝ้าระวังจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ให้กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2. แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) จากตารางที่ 2 ผลการศึกษาพบว่า ค่าเฉลี่ยการบริหารจัดการโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.06$, S.D. = 0.52) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ได้แก่ การเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน ดังนั้นการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) กรณีศึกษาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในบทความนี้ ผู้วิจัยจึงเสนอการเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน จากผลการสัมภาษณ์ ตามรายละเอียด ดังนี้

2.1 การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ขาดนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ที่มีความรู้ความสามารถในการควบคุมการระบาดของโรคระบาด อีกทั้งงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สังกัดสำนักปลัด ซึ่งไม่มีบทบาทมากนักภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งถือเป็นภัยพิบัติ ดังนั้นการดำเนินงานของจังหวัดควรให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพิ่มมากขึ้น ทั้งในส่วนของจำนวนและทักษะการปฏิบัติงาน

2.2 การเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร
โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล บุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ควรมีการขยายอัตรากำลังเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานที่ภายใต้สถานการณ์วิกฤติได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ต้องทำหลายบทบาทหน้าที่ อาทิ การดูแลผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้ป่วยติดเตียง เด็กทารก การป้องกันไข้เลือดออก รวมทั้งการควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส ซึ่งถือเป็นภาระงานที่มีหลากหลายด้าน การสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เป็นด่านหน้าในการเผชิญกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 จึงควรมุ่งเน้นให้มีความสอดคล้องกันทั้งในแง่ของมาตรการและการปฏิบัติงานจริง

2.3 การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน
ภายใต้ข้อจำกัดในการดำเนินการของภาครัฐในด้านการขาดแคลนงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินงานของระบบราชการที่มีความล่าช้า ควรส่งเสริมศักยภาพของชุมชนในการดำเนินการด้วยตนเอง เพื่อลดผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) โดยการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เช่น เครื่องจักรเย็บผ้า สำหรับให้ชุมชนเย็บหน้ากากผ้า การจัดทำอ่างล้างมือในแต่ละครัวเรือน เป็นต้น

2.4 การเสริมสร้างศักยภาพของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) การทำงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ควรให้มีความเข้มงวดและเข้มแข็งในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบบุคคลในชุมชนอย่างใกล้ชิด ทักษะการปฏิบัติงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในการปฏิบัติงานจึงมีความสำคัญและจำเป็น โดยการอบรมให้ความรู้และให้ข้อมูลเกี่ยวกับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา

2019 (COVID-19) กับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เพื่อให้ทราบถึงมาตรการและสามารถปฏิบัติตามได้ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ การทำงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ที่มีการเข้าสำรวจพื้นที่ทั้งหมด ทำให้ทราบถึงสถานการณ์ความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่ ตลอดจนมีการบันทึกข้อมูลการเดินทาง และข้อมูลด้านสุขภาพจากการตรวจวัดไข้ ซึ่งทำให้การควบคุมดูแลเป็นไปได้อย่างครอบคลุมมาก การเสริมสร้างศักยภาพของ อสม. จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้สามารถป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

2.5 การเสริมสร้างศักยภาพของประชาชน
บุคคลที่จะขับเคลื่อนชาวบ้านก็คือบุคลากรของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ซึ่งเป็นบุคคลที่ชาวบ้านเชื่อในความรู้ความสามารถ การสร้างให้ชาวบ้านมีความตระหนักรณรงค์สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของ การป้องกันตนเองและผู้อื่นในสังคม ซึ่งประชาชนจะต้องรู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเอง และมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีการสวมหน้ากากอนามัยเสมอเมื่อออกจากบ้าน ล้างมือรักษาความสะอาดอยู่เสมอ และปฏิบัติตามมาตรการทางสาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง

สรุปและอภิปรายผล

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดคือ การพัฒนาศักยภาพระบบ

การเตรียมพร้อม รองลงมาคือ การเสริมสร้างความร่วมมือ การเตรียมพร้อมรับมือ การบริหารจัดการแผนแบบบูรณาการ และการเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน (ตารางที่ 2)

การพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อมมีความสำคัญในการที่จะรับมือกับการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) การวางแผนเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ในอนาคต การหาข้อมูลเกี่ยวกับโรคเป็นหลัก เพื่อนำมาเป็นแนวทางการรับมือหรือการจัดการที่ดีเพียงพอ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Capano (2020) ที่พบว่าประเทศที่จะจัดการกับวิกฤตประเภทนี้ผ่านกระบวนการของนโยบายและระบบการเมือง นอกจากนี้กรณีของการขาดมาตรการเตรียมความพร้อมที่เฉพาะเจาะจงจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนการบริหารต่อไป และสอดคล้องกับการศึกษา Quach and Hoang (2020) ที่พบว่า การเตรียมความพร้อมเป็นกุญแจสำคัญสำหรับการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาของภาวะระบาดของ COVID-19

การเสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือ ควรมีความเข้มแข็งในเรื่องการประสานงานกับภาคส่วนอื่น ๆ ได้อย่างรวดเร็วมากกว่าที่เป็นอยู่ นับตั้งแต่ได้รับคำสั่งจากกระทรวงสาธารณสุขจนกระทั่งการประสานงานในระดับจังหวัดและระดับพื้นที่ สอดคล้องกับการศึกษาของ Wu et al. (2021) ที่พบว่ารัฐบาลจีนได้ดำเนินนโยบายที่สำคัญเพื่อป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของ COVID-19 การกำหนดรูปแบบนโยบายของจีนในการต่อต้าน COVID-19 มีการใช้วิธีการทางศึกษา วิวัฒนาการของนโยบาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายเมื่อเวลาผ่านไป ความร่วมมือระหว่างผู้กำหนดนโยบาย และผลกระทบของ

นโยบาย จุดเน้นของนโยบายต่อต้าน COVID-19 ในระยะแรกจะเป็นการสนับสนุนทางการแพทย์ การพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นในระยะสุดท้าย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายมีการบริหารงานที่สอดคล้องกันกับหน่วยงานที่ปฏิบัติตามนโยบาย เริ่มจากรัฐบาลจีนได้นำกลไกการป้องกันและควบคุมโรคระบาดจากหลายหน่วยงานมาใช้ ที่มาจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ออกนโยบาย และการนำไปปฏิบัติตามจุดเน้นหรือหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเป็นการสะท้อนการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขของ COVID-19 จากมุมมองของความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย และสอดคล้องกับการศึกษาของ Dayrit and Mendoza (2020) ที่พบว่าความร่วมมือทางสังคมกับเหตุการณ์ COVID-19 เป็นความพยายามร่วมกัน เช่น การแบ่งปันข้อมูลและการทำงานร่วมกัน การต่อต้านการแพร่ระบาดโดยการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่มีความร่วมมือกัน มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการดำเนินการร่วมกันที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อต่อต้านการแพร่กระจายของโรค

การบริหารจัดการแผนแบบบูรณาการ การเตรียมความพร้อมและวางแผนพัฒนานโยบายเพื่อรับมือทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัดควรมีความเป็นรูปธรรม และทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในลักษณะของการจัดประชุมแลกเปลี่ยนข้อมูล และการจัดอบรมให้ความรู้ต่าง ๆ สอดคล้องกับการศึกษาของ Newell and Dale (2020) พบว่าการระบาดของ COVID-19 การใช้มุมมองแบบองค์รวมที่ผสมผสานร่วมกับวัตถุประสงค์ด้านความยั่งยืน การเตรียมพร้อมรับมือกับการระบาดของโรค โดยเฉพาะมีความคล้ายคลึงกันในแง่ของความต้องการและแนวทางเพื่อความยั่งยืน

การระบาดของโรคได้แสดงให้เห็นเกี่ยวกับความเปราะบางของชุมชนต่อวิกฤตโดยเน้นที่เศรษฐกิจและการผลิตในท้องถิ่น การกระจายตัวทางเศรษฐกิจและการเชื่อมต่อทางสังคม แนวทางบูรณาการในการพัฒนาชุมชนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองต่อเหตุการณ์วิกฤต

การเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน จาก การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในประเทศไทยที่มีการแพร่กระจายไปในวงกว้าง บางพื้นที่สามารถดำเนินการตามมาตรการและสามารถควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสได้ จนทำให้พื้นที่อื่น ๆ มีการเรียนรู้และปฏิบัติตามแนวทางตามมาตรการทางสาธารณสุขที่มีความเข้มงวด ซึ่งสะท้อนให้เห็นการเรียนรู้ด้านความมั่นคงปลอดภัย โดยการติดตามการดำเนินงานของพื้นที่อื่นที่ประสบความสำเร็จในการควบคุมเชื้อไวรัส ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Xuan Tran et al. (2020) พบว่าการตอบสนองของหน่วยงานในพื้นที่และความสามารถในการปรับตัวของชุมชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโรคที่มีการแพร่กระจายอย่างรวดเร็วเช่น COVID-19 อีกทั้งสอดคล้องกับการศึกษาของ Mazzucato and Kattel (2020) พบว่าการควบคุมการระบาดของโรค รัฐบาลต้องใช้ความสามารถและขีดความสามารถแบบไดนามิกซึ่งมักจะขาดหายไป ซึ่งรวมถึงความสามารถในการปรับตัวและเรียนรู้ ความสามารถในการจัดบริการสาธารณะและความต้องการของพลเมือง ความสามารถในการควบคุมระบบการผลิตที่ยืดหยุ่น และความสามารถในการควบคุมข้อมูล

ข้อเสนอแนะ

1. หน่วยงานภาครัฐควรมีแนวทางหรือนโยบาย เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วน ประกอบด้วย การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และประชาชน เพื่อการเตรียมพร้อมและลดผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

2. หน่วยงานภาครัฐควรพัฒนาช่องทางประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจในการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านวิทยุ/โทรทัศน์ การจัดตั้งหน่วยติดต่อ-สอบถาม เพื่อทำหน้าที่ในการตอบข้อซักถาม เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการระบาด การนำหมายเลขฉุกเฉินมาใช้ในช่วงเกิดการระบาด เพื่อความสะดวกและรวดเร็วต่อการรับแจ้งเหตุฉุกเฉิน

3. หน่วยงานภาครัฐควรมีการจัดทำคู่มือการประสานงานและแนวทางปฏิบัติให้กับภาคส่วนต่าง ๆ เช่น แนวทางการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและเฝ้าระวังจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ให้กับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จัดทำแนวปฏิบัติให้กับชุมชนในการป้องกันและเฝ้าระวังจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 จัดทำคู่มือแนวปฏิบัติในการป้องกันและเฝ้าระวังจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำคู่มือการประสานงานในการเผชิญเหตุจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ให้กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตนในการป้องกันและเฝ้าระวังจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ให้กับประชาชน

References

- Baas, Stephan, Selvaraju Ramasamy, Jennie Dey de Pryck, and Federica Battista. 2008. *Disaster Risk Management Systems Analysis: A Guide Book*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Accessed March 16, 2020. <http://www.fao.org/3/i0304e/i0304e.pdf>.
- Capano, Giliberto. 2020. "Policy Design and State Capacity in the COVID-19 Emergency in Italy: If You Are Not Prepared for the (Un)expected, You Can Be Only What You Already Are." *Policy and Society* 39(3): 326-344.
- Coppola, Damon P. 2007. *Introduction to International Disaster Management*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Dayrit, Manuel M., and Ronald Umali Mendoza. 2020. "Social Cohesion vs COVID-19." *International Journal of Health Governance* 25(3): 191-203.
- Mazzucato, Mariana, and Rainer Kattel. 2020. "COVID-19 and Public-Sector Capacity." *Oxford Review of Economic Policy* 36(Supplement 1): S256-S269.
- Newell, Robert, and Ann Dale. 2020. "COVID-19 and Climate Change: An Integrated Perspective." *Cities and Health*. Accessed April 10, 2021. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23748834.2020.1778844?scroll=top&needAccess=true>.
- "Phraratchabanyat Pongkan Lae Banthao Satharanaphai Pho So 2550." [Disaster Prevention and Mitigation Act 2007]. 2007. *Government Gazette* 124(52 Gor): 1-23. Accessed March 18, 2021. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/052/1.PDF>. (in Thai)
- Quach, Ha-Linh, and Ngoc-Anh Thi Hoang. 2020. "COVID-19 in Vietnam: A Lesson of Pre-Preparation." *Journal of Clinical Virology* 127(June): 104379. Accessed April 10, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.jcv.2020.104379>.
- Thailand. Ministry of Public Health. 2020. *Naeothang Patibat Dan Satharanasuk Phuea Kan Chatkan Phawa Rabat Khong Rok Covid-19 Nai Khokamnot Ok Tam Khwam Nai Mattra 9 Haeng Phraratchakamnot Kan Borihan Ratchakan Nai Sathanakan Chukchoen Pho So 2548 (Chabap Thi 1)*. [Public Health Practices for the Management of Outbreaks of COVID-19 in Regulations Issued under Section 9 of the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations, B.E. 2548 (No.1)]. Bangkok: Ministry of Public Health. Accessed March 18, 2021. https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/file/g_other/g_other02.pdf. (in Thai)
- Thailand. Office of the National Security Council. 2017. *Yuthasart Karn Triam Phrom Haeng Chart (Pho So 2560-2564)*. [National Preparedness Strategy (2017-2021 AD)]. Accessed March 18, 2021. http://plan.uru.ac.th/budget61/yuttasat2561/y2560_2564.pdf. (in Thai)

- Wu, Jiang, Kaili Wang, Chaocheng He, Xiao Huang, and Ke Dong. 2021. "Characterizing the Patterns of China's Policies against COVID-19: A Bibliometric Study." *Information Processing and Management* 58(4): 1-20. Accessed March 18, 2021. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0306457321000650>.
- Xuan Tran, Bach, Hien Thi Nguyen, Hai Quang Pham, Huong Thi Le, Giang Thu Vu, Carl A. Latkin, Cyrus S.H. Ho, and Roger C.M. Ho. 2020. "Capacity of Local Authority and Community on Epidemic Response in Vietnam: Implication for COVID-19 Preparedness." *Safety Science* 130(October). Accessed March 18, 2021. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0925753520302642>.

India's Counterinsurgency in the Case of Kashmir***

Surat Horachaikul*

Sirikorn Thareeratanavibool**

Abstract

Since her independence in 1947, India has always faced security challenges. Among all these, various forms of insurgencies in or related to Kashmir, Punjab, North-East and Naxalites are the largest threats undermining India's national security. This paper serves to answer the research question: what are India's counterinsurgency approaches in relation to Kashmir? This paper also argues that (1) the Kashmir issue is essentially shaped by external factors which makes it complex for India to solve, and (2) India's counterinsurgency approaches in Kashmir are a combination in line with both traditional and human security frameworks, different from the academic perception which tends to completely separate the two frameworks from each other. This paper is divided into three parts. The first part delineates the development of insurgency in Kashmir. The second part explains the counterinsurgency approaches adopted by India. The last part concludes the paper and ends with some implications.

Keywords: *India, insurgency, counterinsurgency, Kashmir, security*

*Assistant Professor, Department of International Relations, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University and Director, Indian Studies Center of Chulalongkorn University, Henri Dunant Road, Wang Mai, Pathumwan, Bangkok 10330. Email: surat.h@chula.ac.th

**Research Assistant, Indian Studies Center of Chulalongkorn University, Phayathai Road, Wang Mai, Pathumwan, Bangkok 10330. Email: sirikorn.th96@gmail.com

***This paper is part of the "Developing Expertise in South Asian Studies" funded by Thailand Science Research and Innovation (TSRI).

Received July 19, 2021; Revised August 26, 2021 ; Accepted June 20, 2022

อินเดียกับการจัดการจลาจลในกรณีแคชเมียร์***

สุรัตน์ โหราชัยกุล*

สิริกอร์ ธารีรัตน์วิบูลย์**

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1947 อินเดียก็เผชิญความท้าทายด้านความมั่นคงมาโดยตลอด ในบรรดาความท้าทายเหล่านั้น การก่อกบฏจลาจลในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแคชเมียร์หรือในแคชเมียร์ ปัญญาภิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และนาคชาลีสต์ เป็นภัยคุกคามที่บั่นทอนความมั่นคงแห่งชาติของอินเดียมากที่สุด บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพียงข้อเดียวคือ เพื่อตอบคำถามวิจัยว่าอินเดียมีวิธีจัดการกับปัญหาจลาจลในแคชเมียร์อย่างไร ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อโต้แย้งสำคัญสองประการ คือ (1) การก่อกบฏจลาจลในแคชเมียร์มีปัจจัยภายนอกมาเกี่ยวข้องอย่างสำคัญยิ่ง ทำให้รัฐบาลอินเดียแก้ปัญหาได้ยากลำบาก และ (2) การแก้ปัญหาแคชเมียร์ของอินเดียมีหลักคิดและวิธีตรงกับกรอบความมั่นคงแบบดั้งเดิมและกรอบความมั่นคงของมนุษย์ผสมผสานกัน ต่างจากโลกวิชาการที่มักจะมองกรอบทั้งสองแยกจากกันสิ้นเชิง บทความแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกบรรยายพัฒนาการประเด็นปัญหาการจลาจลในแคชเมียร์ ส่วนที่สองอธิบายการจัดการจลาจลแคชเมียร์ของอินเดีย และส่วนสุดท้ายสรุปเนื้อหาใจความของบทความพร้อมทั้งท้ายด้วยข้อคิดบางประการ

คำสำคัญ: อินเดีย, การจลาจล, การต่อต้านการจลาจล, แคชเมียร์, ความมั่นคง

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ และผู้อำนวยการศูนย์อินเดียศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330 อีเมล surat.h@chula.ac.th

**ผู้ช่วยวิจัยประจำศูนย์อินเดียศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330 อีเมล sirikorn.th96@gmail.com

***บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “การพัฒนาความเชี่ยวชาญเอเชียใต้ศึกษา South Asian Experts” ที่ได้รับทุนสนับสนุนโครงการจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

ได้รับบทความ 19 กรกฎาคม 2564; แก้ไขปรับปรุง 26 สิงหาคม 2564; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 20 มิถุนายน 2565

บทนำ

นับตั้งแต่ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1947 อินเดียก็ได้เผชิญประเด็นปัญหาความมั่นคงอย่างรุนแรงมาโดยตลอด ในบรรดาประเด็นปัญหาทั้งหมด การก่อจลาจลในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ 1. แคชเมียร์ (Kashmir) 2. ปัญจาบ (Punjab) 3. ภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (North-East) และ 4. นักชาไลต์ (Naxalite) ถือเป็นภัยคุกคามที่บั่นทอนความมั่นคงแห่งชาติของอินเดียมากที่สุด ดัชนีการก่อการร้ายระดับโลก ปี ค.ศ. 2019 ระบุว่าใน 10 อันดับประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการก่อการร้ายมากที่สุด อินเดียจัดอยู่ในอันดับที่ 8 (The Institute for Economics and Peace (IEP) 2020) เหตุจลาจลหลายครั้งที่เกี่ยวข้องกับทั้งสี่กรณีข้างต้นมีส่วนสำคัญในการจุดประกายให้อินเดียพัฒนาได้อย่างเต็มที่มีส่วนหนึ่งเพราะอินเดียต้องใช้งบทรัพยากรมนุษย์และงบประมาณมากมายเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ ไม่เพียงเท่านั้นปัญหาดังกล่าวยังบั่นทอนการสร้างชาติและเอกภาพแห่งรัฐชาติอินเดียด้วย

กลุ่มคาลิสถาน (Khalistan) ในปัญจาบที่ประสงค์แยกปัญจาบออกเป็นประเทศอิสระได้แผ่ละอุนฤทธิ์ก่อความมั่นคงของอินเดียด้วยการใช้ความรุนแรงประเภทต่าง ๆ รวมถึงการสังหารผู้นำระดับประเทศ เช่น อินดิรา คานธี (Indira Gandhi) ในปี ค.ศ. 1984 หรือมุขมนตรีแห่งปัญจาบ เบอันต์ สิงห์ (Beant Singh) ในปี ค.ศ. 1995 ส่วนประเด็นปัญหาการจลาจลในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แม้จะมีความรุนแรงน้อยกว่า แต่ก็คงอยู่มายาวนานตราบนานทุกวันนี้ การจลาจลโดยกลุ่ม

นักชาไลต์ หรือที่รู้จักกันอีกชื่อหนึ่งว่า “กลุ่มเหมาอิสต์” (Maoist) ได้คร่าชีวิตผู้คนไปถึง 12,000 คนแล้ว แลดูจะสอดคล้องกับสิ่งที่มันโมหัน สิงห์ (Manmohan Singh) อดีตนายกรัฐมนตรีอินเดีย เคยกล่าวถึงกลุ่มนักชาไลต์ว่า “เป็นความท้าทายความมั่นคงภายในประการเดียวที่ใหญ่ที่สุดเท่าที่ประเทศของเราเคยเผชิญมา” (India. Prime Minister Office (PMO) 2006)¹

การจัดการจลาจล (counterinsurgency หรือ COIN) ในบทความนี้หมายถึงความพยายามของรัฐบาลอินเดียที่จะใช้ทั้งมาตรการทางพลเรือนและการทหารเพื่อเอาชนะกลุ่มจลาจล และพร้อมกันนั้นก็จัดการปัญหาความคับข้องใจอันเป็นบ่อเกิดของกลุ่มจลาจลด้วย กล่าวคือการจัดการจลาจลเป็นทั้งการปราบปรามและการป้องกันมิให้เกิดการจลาจลที่ประสงค์จะผลักดันหรือบีบบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยวิธีต่าง ๆ รวมถึงการใช้ความรุนแรงด้วย การศึกษา “อินเดียกับการจัดการจลาจลในกรณีแคชเมียร์” มีความสำคัญยิ่ง อย่างน้อยที่สุดจะช่วยเติมเต็มความรู้ใน 3 ประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

1. การก่อจลาจล หรือการสงครามนอกแบบ (irregular warfare) ในปัจจุบันมีลักษณะและรายละเอียดอะไรบ้าง ประเด็นนี้มีความสำคัญมากต่อบรรดาผู้สนใจด้านความมั่นคงศึกษา เพราะการก่อจลาจลในฐานะการสงครามนอกแบบนี้ เป็นแบบการสงครามที่เก่าแก่ที่สุด และในปัจจุบันทวีความสำคัญขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะการสงครามแบบดั้งเดิม (conventional warfare) กำลังลดลงเรื่อย ๆ

¹ ทั้ง 4 กรณีที่กล่าวมา เป็นกรณีความมั่นคงแบบดั้งเดิมที่ทำลายการสร้างชาติของอินเดีย ทว่า ในบทความนี้จะกล่าวถึงกรณีแคชเมียร์เพียงกรณีเดียวเท่านั้น ใคร่เน้นด้วยว่าบทความนี้ไม่มีเจตนาประทุษร้ายต่อความรุนแรงให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากแต่มุ่งเน้นอธิบายการจลาจลตามการรับรู้และความเข้าใจของรัฐบาลอินเดีย

2. การจัดการจลาจลที่ประสบความสำเร็จหรือไม่สำเร็จมีองค์ประกอบใดบ้าง เรื่องนี้กลายเป็นประเด็นสำคัญมากเมื่อสหรัฐอเมริกาล้มเหลวในการจัดการจลาจลในอัฟกานิสถาน และจำต้องถอนกองกำลังของตนออกจากอัฟกานิสถานอย่างถาวร

3. ความท้าทายของการสร้างชาติอินเดียท่ามกลางอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์อันหลากหลายของประชาชน

บทความนี้มุ่งกล่าวถึงกรณีแคชเมียร์เท่านั้น กล่าวคือมุ่งตอบคำถามวิจัยว่ารัฐบาลอินเดียมีหลักคิดและวิธีการจัดการปัญหาจลาจลในแคชเมียร์อย่างไร การวิจัยนี้ใช้วิธีศึกษาเชิงเอกสารและเน้นวิเคราะห์วิธีปฏิบัติของรัฐบาลอินเดียในการจัดการจลาจลในแคชเมียร์ บทความนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรกอธิบายพัฒนาการประเด็นปัญหาการจลาจลในแคชเมียร์ตั้งแต่อินเดียได้รับเอกราชจนถึงปัจจุบัน สวรรค์ส่วนนี้เน้นอธิบายพัฒนาการปัญหาการจลาจลในแคชเมียร์ที่สั่งสมเรื้อรัง ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความสูญเสียแล้ว ยังทำให้แคชเมียร์เป็นกรณีเดี่ยวจากทั้ง 4 กรณีในย่อหน้าแรกที่น่าไปสู่สงครามระหว่างประเทศด้วย เนื้อหาส่วนนี้จะพยายามคลี่ปมปัญหาแคชเมียร์อันซับซ้อน โดยอภิปรายองค์ประกอบต่าง ๆ ของปัญหา ทั้งบริบทภายในและบริบทโลก อันรวมถึงการเมืองการปกครองว่าด้วยการสร้างชาติ อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของผู้คนชาวแคชเมียร์ส่วนใหญ่ เหตุการณ์สำคัญ ตัวแสดงสำคัญทั้งภายในและภายนอก และวิธีการจลาจล ส่วนที่สองพรรณนาวิธีการที่อินเดียใช้จัดการจลาจลแคชเมียร์ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 จนถึงปัจจุบัน ส่วนนี้เน้นพรรณนาหลักคิดและวิธีการที่อินเดียใช้จัดการปัญหาจลาจลในแคชเมียร์ซึ่งมีความหลากหลาย มีพลวัต และเปลี่ยนแปลงไปตามบริบท กล่าวได้ว่าอินเดียเริ่ม

จริงจังกับการแก้ปัญหาจลาจลอย่างเป็นระบบมากขึ้น นับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา การปรับเปลี่ยนวิธีสะท้อนด้วยว่าอินเดียเรียนรู้จากประสบการณ์ทั้งที่ผิดพลาด และที่ประสบความสำเร็จจากพื้นที่อื่นนอกแคชเมียร์ด้วย ส่วนที่สองผนวกรวมผลจากการทำวิจัย 2 ข้อไว้ด้วย คือ

1. การก่อจลาจลในแคชเมียร์มีปัจจัยภายนอกมาเกี่ยวข้องอย่างสำคัญยิ่ง ทำให้ประเด็นปัญหาแคชเมียร์นอกจากจะสลับซับซ้อนแล้ว ยังส่งผลให้อินเดียแก้ปัญหาได้ยากลำบากด้วย แรกเริ่มเดิมที ปัจจัยการแทรกแซงของปากีสถานทำให้ชาวมุสลิมแคชเมียร์จำนวนไม่น้อยตั้งคำถามกับอัตลักษณ์ของตน ดังนั้นจึงเริ่มท้าทายการสร้างชาติของอินเดียอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อวันเวลาผ่านไปประเด็นปัญหาเรื่องแคชเมียร์ก็กลายเป็นหนึ่งในวาระสำคัญของกลุ่มก่อการร้ายท้องถิ่นในปากีสถาน ซึ่งนอกจากจะมีพัฒนาการด้านยุทธศาสตร์และเป้าหมายการโจมตีแล้ว กลุ่มเหล่านี้ยังเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายสากลกลุ่มอื่น ๆ ด้วย

2. การแก้ปัญหาแคชเมียร์ของอินเดียมีหลักคิดและวิธีตรงกับกรอบความมั่นคงแบบดั้งเดิม และกรอบความมั่นคงของมนุษย์ผสมผสานกัน ต่างจากโลกวิชาการที่มักจะมองกรอบทั้งสองแยกจากกันอย่างสิ้นเชิง

พัฒนาการประเด็นปัญหาการจลาจลในแคชเมียร์

แม้การจลาจลที่เกี่ยวข้องกับแคชเมียร์ (ชื่อทางการคือมลรัฐจัมมูและแคชเมียร์ (Jammu and Kashmir) แต่ในบทความจะใช้คำว่าแคชเมียร์เท่านั้น) และการปราบปรามจลาจลโดยรัฐบาลอินเดียจะเพิ่งเข้มข้นขึ้น

ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ทว่า ประวัติศาสตร์ความขัดแย้งแคชเมียร์นั้นมีมานานแล้ว ปัญหาแคชเมียร์กลายเป็นประเด็นสำคัญในช่วงไม่นานก่อนและหลังอินเดียได้รับเอกราช กล่าวได้ด้วยว่าในบรรดาประเด็นปัญหาความมั่นคงอินเดียทั้ง 4 ข้อ แคชเมียร์เป็นกรณีเดียวที่ทำให้เกิดสงครามระหว่างประเทศ คือ อินเดียกับปากีสถาน ทั้งสองประเทศทำสงครามกัน 2 ครั้ง และปะทะกันอีกหลายครั้ง ความสูญเสียที่เกิดจากปัญหาแคชเมียร์หนักหนาสาหัสไม่น้อยเลย นิตยสารฉบับหนึ่งระบุว่าช่วงเวลาสิบปี ระหว่างปี ค.ศ. 2008 - 2018 จำนวนผู้ก่อจลาจล พลเรือน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงอินเดียเสียชีวิตมากถึง 4,059 ราย (Ali 2019)

ความขัดแย้งแคชเมียร์เริ่มมีนัยสำคัญ เมื่อมหาราชาhari สิงห์ (Hari Singh) เจ้าผู้ปกครองชาวฮินดูแห่งแคชเมียร์ที่มีพสกนิกรมุสลิมเป็นส่วนใหญ่ลงพระนามยินยอมเข้าร่วมกับฝ่ายอินเดียหลังจากรัฐของพระองค์ถูกโจมตีโดยกลุ่มกองกำลังที่ปากีสถานเป็นผู้สนับสนุนในช่วงเดือนตุลาคมปี ค.ศ. 1947 (Whitehead 2007, 8; Subramanian 2020) การตัดสินใจพระทัยของมหาราชานำไปสู่สงครามครั้งแรกระหว่างอินเดียกับปากีสถาน สงครามนี้ยุติลงด้วยการประกาศหยุดยิง (Mukherjee 2018, 221)

ในปี ค.ศ. 1948 อินเดียได้ยื่นเรื่องแคชเมียร์ต่อสมัชชาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council: UNSC) ขอให้มีการทำประขามติเพื่อให้ชาวแคชเมียร์ตัดสินใจว่าจะอยู่กับอินเดียหรือปากีสถาน พร้อมกันนี้ได้ขอให้ปากีสถานถอนกำลังออกจากแคชเมียร์ ส่วนอินเดียจะลดกองกำลังของตน สมัชชาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติอย่างละเอียดสำหรับทั้งสองประเทศ รวมถึงให้ยุติความขัดแย้งใน

แคชเมียร์เพื่อสร้างบรรยากาศในการทำประขามติที่เสรีและเป็นธรรม (ดู The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) 2021) ทว่าทั้งสองประเทศไม่เห็นด้วยกับมติของสมัชชาฯ ด้วยเหตุผลหลายประการ (Banka 2019)

แม้ทั้งสองฝ่ายจะหยุดยิง แต่การแบ่งแยกแคชเมียร์ก็ได้บังเกิดขึ้นแล้ว ทั้งสองฝ่ายอ้างสิทธิครอบครองเหนือดินแดนแคชเมียร์ทั้งหมด ความเปลี่ยนแปลงเรื่องสถานภาพดินแดนแคชเมียร์ครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1949 เมื่อมีการแบ่งเส้นควบคุม (line of control) หลังจากอินเดียและปากีสถานตกลงกันได้ เส้นควบคุมนี้จะมีผลบังคับอีกครั้งดังระเบียบแบบแผนตามข้อตกลงซิมลา (Simla Agreement) ในปี ค.ศ. 1972 ความเปลี่ยนแปลงสำคัญในปี ค.ศ. 1949 ยังรวมถึงการที่อินเดียออกมาตรา 370 ด้วย มาตรานี้ยกเว้นจัมมูและแคชเมียร์จากรัฐธรรมนูญอินเดีย คือให้มีอำนาจอิสระในการจัดการทุกอย่างยกเว้นการคลัง กลาโหม กิจการต่างประเทศ และโทรคมนาคม และแล้วความพยายามจัดการเรื่องสถานภาพแคชเมียร์ก็เด่นชัดขึ้นอีกในทศวรรษ 1950 นั่นคือในปี ค.ศ. 1954 รัฐบาลอินเดียได้เพิ่มมาตรา 35A เข้าไว้ในรัฐธรรมนูญ ใจความคือให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลที่นับเป็น “ผู้พำนักถาวร” (permanent resident) ในแคชเมียร์ สิทธิพิเศษเหล่านี้มีเช่น การทำงานในภาครัฐ การครอบครองทรัพย์สิน สวัสดิการ ฯลฯ (Rajagopal 2017) ในปี ค.ศ. 1957 รัฐธรรมนูญอินเดียระบุเป็นครั้งแรกว่าแคชเมียร์เป็นส่วนหนึ่งของอินเดีย (Anand 2002) ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นในยุคสมัยของยวหาระลาล เนห์รู (Jawaharlal Nehru) นายกรัฐมนตรีอินเดียระหว่างปี ค.ศ. 1947-1964 และอาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามที่สะท้อนการประนีประนอมในการสร้างชาติอินเดียอย่างสำคัญ

บุคคลสำคัญคนหนึ่งที่มีบทบาททางการเมืองในแคชเมียร์คือ ซีค มุฮัมหมัด อับดุลลาห์ (Sheikh Muhammad Abdullah) ผู้ได้รับฉายา “ราชสีห์แห่งแคชเมียร์” เพราะประวัติโดดเด่นในการต่อสู้และปกป้องสิทธิของชาวมุสลิม ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของแคชเมียร์ การต่อสู้ของอับดุลลาห์เริ่มตั้งแต่สมัยอังกฤษเป็นเจ้าของอาณานิคม อับดุลลาห์ต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติต่อมุสลิมที่กระทำโดยกฏติกาการปกครองของราชวงศ์โดกรา (Dogra) ที่นับถือศาสนาฮินดู อับดุลลาห์เป็นหนึ่งในบุคคลสำคัญที่เรียกร้องเอกราชอินเดียและหลังจากอินเดียได้รับเอกราช อับดุลลาห์ก็ส่งเสริมความคิดเรื่องรัฐฆราวาสนิยมอย่างหนักแน่น พร้อมทั้งต่อต้านมิให้แคชเมียร์เป็นส่วนหนึ่งของปากีสถาน ในปี ค.ศ. 1948 เขาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งแคชเมียร์ (หลังจากปี ค.ศ. 1965 ตำแหน่งดังกล่าวจะเรียกว่ามุขมนตรี) ที่มีสถานภาพกึ่งการปกครองด้วยตนเอง (Zeidan 2021) ในปี ค.ศ. 1951 พรรคการเมืองนำโดยอับดุลลาห์ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เขาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึงสิงหาคมปี ค.ศ. 1953 จนกระทั่งสถานการณ์พลิกผันเมื่อชาวอินเดียจำนวนไม่น้อยยอมรับถึงเนहरूซึ่งใจว่าเป้าหมายสุดท้ายของอับดุลลาห์คงมิใช่เรื่องอื่นใดนอกจากการประกาศเอกราชให้แคชเมียร์เป็นประเทศอิสระ ผลที่ตามมาคืออับดุลลาห์ถูกตั้งข้อหาบฏตามมาด้วยการถูกปลดออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งแคชเมียร์และถูกจำคุกในปี ค.ศ. 1953 (Mukherjee 2018, 221)

ท่ามกลางพัฒนาการดังกล่าว ปากีสถานก็ไม่เลิกราคิดคิดที่จะครอบครองอาณาเขตแคชเมียร์ ปากีสถานเชื่อว่าเป้าหมายดังกล่าวจะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อมีวิกฤตการณ์ขนานใหญ่ในแคชเมียร์ เพราะจะเรียก

ร้องให้ประชาคมโลกหันมาสนใจ และในที่สุดก็จะกดดันอินเดียให้ชาวแคชเมียร์ลงประชามติเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของปากีสถาน ด้วยตรรกะดังกล่าว ปากีสถานได้ใช้กลุ่มนักรบท้องถิ่นบ่อนทำลายและสร้างสถานการณ์ไม่สงบในแคชเมียร์ แต่สักพักหนึ่งก็คงตระหนักว่าแผนการนี้ไม่เพียงพอจะทำให้อินเดียยอมเสียแคชเมียร์อย่างแน่นอน ปากีสถานจึงคิดใช้การทหารโจมตีอินเดียหากภาวะเงื่อนไขเป็นใจต่อตน (Kapur 2018, 100)

ในปี ค.ศ. 1965 ไม่นานนักหลังจากเนहरूพ่ายแพ้เงินในปี ค.ศ. 1962 และถึงแก่อสัญกรรมในปี ค.ศ. 1964 ผนวกกับความขุ่นเคืองทางศาสนาบางประการ ปากีสถานจึงตัดสินใจโจมตีอินเดีย ด้วยปฏิบัติการสองครั้ง ได้แก่ ปฏิบัติการยิบรอลตาร์ (Operation Gibraltar) คือส่งกองกำลังติดอาวุธเข้าไปปลูกปืนให้เกิดกองกำลังก่อบฏในหมู่ชาวมุสลิมแคชเมียร์ และปฏิบัติการแกรนด์สแลม (Operation Grand Slam) คือส่งกองกำลังเข้าไปเสริมบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศใกล้เขตจัมมูเพื่อขัดขวางมิให้แคชเมียร์มีช่องทางติดต่อกองทัพบกปากีสถานได้รับคำสั่งและจากผู้ชำนาญการจีนในเรื่องการจัดการสงครามประชาชนในแคชเมียร์ (Gates and Roy 2014, 96-97) อย่างไรก็ตามปฏิบัติการทั้งสองครั้งนับได้ว่าเป็นข้อผิดพลาดอันใหญ่หลวงของปากีสถาน เพราะนอกจากชาวมุสลิมแคชเมียร์จะไม่ลุกฮือตามแผนแล้ว ยังเตือนให้รัฐบาลอินเดียรับทราบก่อนที่ปากีสถานจะเข้ามาในแคชเมียร์ด้วย อินเดียตอบโต้ปากีสถานได้อย่างห้าวหาญ เนื้อความคาดหมายของปากีสถาน (Patankar 2013, 66) สงครามนี้และเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องให้ข้อคิดสำคัญสองข้อด้วยกัน ได้แก่ 1. การแบ่งแยกประเทศในปี ค.ศ. 1947 ที่นำมา

ซึ่งสงครามด้วยนั้นยังดำเนินต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด และ 2. อาจจะเป็นไปได้ว่าที่ชาวแคชเมียร์ไม่ลุกฮือก็เพราะยังไม่รู้สึกถึงอัตลักษณ์ที่ไม่เป็นอินเดีย

สำหรับข้อคิดที่ 2 อาจจะทำให้ขยายความเพิ่มเติมได้ว่ากระบวนการสร้างชาติอินเดียนั้น แม้จะมีปัญหา มาโดยตลอดนับตั้งแต่การประกาศเอกราช และในกรณี แคชเมียร์ก็เริ่มเห็นความเสื่อมของสถาบันทางการเมือง ที่เริ่มไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนมา นับตั้งแต่ทศวรรษ 1950 แต่ความรู้สึกที่ยังไม่แปลกแยก ของชาวแคชเมียร์มุสลิมอาจจะ เป็นเพราะชาวฮินดู กับชาวมุสลิมมีวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันด้วยสันติมา ช้านาน อีกส่วนหนึ่งก็อาจจะ เป็นไปได้ว่าในทศวรรษ 1960 ชาวแคชเมียร์มุสลิมยังไม่สั่นทันท่างการเมือง การศึกษา และเข้าไม่ถึงสื่อมวลชน (Clarke 2011, 31) สำหรับประเด็นหลัง ขยายความเพิ่มเติมได้ว่าชาวมุสลิม แคชเมียร์นั้น นอกจากยังจัดการความคับข้องใจนี้เอง ด้วยอัตลักษณ์ของตนได้ไม่ดีพอแล้ว ก็ยังไม่มีช่องทาง ติดต่อกับสื่อเพื่อระบายและขัดเกลาคความคับข้องใจดังกล่าว นั้นด้วย

หลังจากซีค अबดุลลาห์เสียชีวิต บุตรชาย ของเขา ฟารูค अबดุลลาห์ (Farooq Abdullah) ก็เป็นผู้สืบทอดตำแหน่งหัวหน้าพรรคเนชันแนลคอนเฟอเรนซ์ (National Conference) และดำรงตำแหน่งมุขมนตรี หลังจากชนะการเลือกตั้งระดับมลรัฐในปี ค.ศ. 1983 การเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้พรรคคองเกรสนำโดยอินทிரาคานธีพ่ายแพ้ และนับแต่ปี ค.ศ. 1983 เป็นต้นมา อินทிரาคานธีก็ได้พยายามโค่นอำนาจของฟารูค अबดุลลาห์ มาโดยตลอด และแล้วโอกาสนั้นก็มาถึงเมื่อเกิดปัญหา ภายในพรรคเนชันแนลคอนเฟอเรนซ์ ผนวกกับการตั้งข้อหา ฟารูค अबดุลลาห์ ว่าเพิกเฉยต่อการต่อต้านชาติอินเดีย

และช่วยเหลือกลุ่มซิกข์ที่ประสงค์จะแบ่งแยกดินแดน ผู้ว่าการมลรัฐแคชเมียร์ ซัคโมहन (Jagmohan) ที่แต่งตั้ง โดยอินทிரาคานธี ก็ปลดฟารูค अबดุลลาห์ ทว่า ความประสงค์ของอินทிரาคานธี ก็ไม่เป็นไปดังหวัง เพราะ การควบคุมอำนาจยังกระจุกอยู่กับขุลาม มุฮัมมัด ชาฮ์ (Ghulam Mohammad Shah) ญาติของฟารูค अबดุลลาห์ (Stevens 1984)

หลังจากอินทிரาคานธีถูกสังหารในปี ค.ศ. 1984 นายกรัฐมนตรีราจีฟ คานธี (Rajiv Gandhi) บุตรชาย คนโตของอินทிரาคานธี ตัดสินใจต่อรองกับฟารูค अबดุลลาห์ ทำให้พรรคคองเกรสและพรรคเนชันแนลคอนเฟอเรนซ์ร่วมกันชนะการเลือกตั้งระดับมลรัฐในปี ค.ศ. 1987 อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งครั้งนี้ถูกมองว่า ไม่ชอบมาพากล และเป็นไปเพื่อกันมิให้รัฐบาลมลรัฐ ผสมมุสลิม (Muslim United Front) ที่เป็นตัวแทน ความเป็นอิสลามและต่อต้านพรรคคองเกรสและพรรค เนชันแนลคอนเฟอเรนซ์ ขึ้นมา มีอำนาจเป็นรัฐบาลด้วย (Mukherjee 2018, 221) เป็นที่ประจักษ์ว่าทั้งเหตุการณ์ ในปี ค.ศ. 1983 และปี ค.ศ. 1987 ได้สร้างความรู้สึก ขมขื่นในบรรดาชาวมุสลิมแคชเมียร์จำนวนมาก กล่าวคือเหตุการณ์แรกได้ทำให้ชาวมุสลิมแคชเมียร์รู้สึกแปลกแยกและขุ่นเคือง ในขณะที่เหตุการณ์หลังได้ตอกย้ำ ความรู้สึกดังกล่าวซ้ำลงไปอีก

ผลที่ตามมาคือ เกิดกลุ่มก่อจลาจลสองกลุ่มใน ต้นทศวรรษ 1990 พรรคกรรมล้าตัญหลายขึ้นยืนยันว่าในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ชายหนุ่มชาวมุสลิมแคชเมียร์ เริ่มข้ามเส้นควบคุมไปฝั่งปากีสถานเพื่อรับการอบรม ในการก่อจลาจล กลุ่มแรกคือแนวหน้าปลดปล่อยจัมมู แคชเมียร์ (Jammu Kashmir Liberation Front: JKLF) กลุ่มนี้หมายมั่นจะให้แคชเมียร์ยึดหลักฆราวาสนิยม

และเป็นดินแดนอิสระไม่เข้ากับฝั่งอินเดียหรือปากีสถาน กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนจากปากีสถาน คือ ฮิซบุลมุญาฮิดีน (Hizbul Mujahedeen: HuM) กลุ่มนี้แตกต่างจากกลุ่มแรกตรงที่ว่าสนับสนุนให้เกิดอิสลามิซม (Islamization) ในแคชเมียร์ โดยมีเครือข่ายปฏิบัติการร่วมกับพรรคญะมาอะตี อิสลามิ (Jammāt-e-Islami) ของแคชเมียร์ ซึ่งมีอุดมการณ์ ผักไฟปากีสถานเช่นเดียวกัน (Mukherjee 2018, 221) ผลประการหนึ่งของอิสลามิซมคือการรณรงค์เพื่อ กัดดันให้ผู้คนที่ไม่ผักไฟแนวคิดดังกล่าวออกไปจาก แคชเมียร์กล่าวคือระหว่างปี ค.ศ. 1989-1991 ชาวพื้นเมือง ที่นับถือศาสนาฮินดู ซิกข์ และอิสลามมากกว่า 63,000 ครอบครัวต้องพลัดถิ่นไปอาศัยค่ายลี้ภัยในเมืองจัมมู กลายเป็นผู้ลี้ภัยในประเทศของตนซึ่งจำนวนมากในนี้คือ ชาวพื้นเมืองที่รู้จักในนามแคชเมียร์ปันดิท (Kashmiri Pandit) บางคนทั้งหมดหวังจะได้กลับบ้านเกิดก็ตัดสินใจ ไปเริ่มชีวิตใหม่ในละแวกเดลี (Delhi) หรือที่อื่น ๆ ทั้งใน และนอกประเทศอินเดีย (Ahmed 2021)

ในที่สุดปากีสถานก็เลิกสนับสนุนกลุ่ม JKLF เมื่อตระหนักว่าอุดมการณ์รัฐฆราวาสนิยมแคชเมียร์อิสระ ของ JKLF คงเส้นคงวาโดยตลอด ไม่ตอบสนองของความ ประสงค์ของปากีสถาน มิหนำซ้ำ ปากีสถานยังสนับสนุน กลุ่ม HuM เพื่อโค่นล้มกลุ่ม JKLF ด้วย (Patankar 2013, 68) และแล้วปากีสถานก็ได้สมประสงค์ เมื่อกลุ่ม JKLF จำต้องสลายตัวไป เนื่องจากสมาชิกระดับผู้นำกลุ่ม หลายคนถูกสังหารโดยหน่วยความมั่นคงของอินเดีย ทำให้กลุ่ม HuM กลายเป็นกลุ่มจลาจลหลักกลุ่มเดียว ในช่วงปี ค.ศ. 1995 อย่างไรก็ตามรัฐบาลกลางอินเดีย มิได้นิ่งนอนใจ ใช้กองกำลังสนับสนุนรัฐบาลกลาง หรือ อิควาน (Ikhwan) สืบค้นข้อมูลและทำลายเครือข่าย

ของกลุ่ม HuM การตอบโต้ของรัฐบาลอินเดียทำให้กลุ่ม HuM อ่อนแอลงอย่างเห็นได้ชัด แต่ในขณะเดียวกันก็ ปฏิเสธมิได้ว่าที่ HuM อ่อนแอลงนั้น อีกส่วนหนึ่งมาจาก ความขัดแย้งภายในองค์กรด้วย เช่น อับดุลมะญิด ดาร์ (Abdul Majid Dar) ผู้บัญชาการหลักของ HuM ประกาศ หยุดยิงในช่วงปี ค.ศ. 2000 ส่งผลให้เกิดความแตกแยก ในองค์กร และแล้วดาร์ก็ถูกขับไล่ออกจากกลุ่ม ก่อนจะถูกสังหารโดยสมาชิก HuM ในปี ค.ศ. 2003 (Mukherjee 2018, 221-222)

เป็นที่ประจักษ์ด้วยว่าในช่วงต้นทศวรรษ 1990 การจลาจลเพื่อบั่นทอนความมั่นคงแห่งชาติของอินเดีย ที่ทวีขึ้นนั้น เป้าหมายคือตำรวจ ครอบครัวยุวของตำรวจ และสื่อมวลชนอินเดีย ที่ทำให้ภาพลักษณ์ของกลุ่ม จลาจลเป็นไปในทางไม่ดี (Mukherjee 2018, 222) ใน ขณะเดียวกัน สื่อของปากีสถานที่ชาวแคชเมียร์บริโภค ได้อย่างชัดเจน เช่น โทรทัศน์ปากีสถาน หรือ Pak TV ซึ่งมีข่าวคราวและเนื้อหาเชิงปลุกปั่น (Rehman 1996) กลายเป็นแหล่งกระตุ้นมวลชนให้รู้สึกมีเอกภาพทาง อัตลักษณ์ในความเป็นมุสลิมแคชเมียร์ การหล่อหลอม อัตลักษณ์แบบนี้ย่อมเป็นสิ่งที่ดีอินเดียไม่พึงประสงค์ และในที่สุดอินเดียก็ระงับมิให้ชาวแคชเมียร์ได้ดูโทรทัศน์ ปากีสถานเป็นครั้งคราว ปากีสถานก็ตอบโต้กลับใน ลักษณะเดียวกัน (ดู BBC 2016; Geelani 2017)

อินเดียใช้เวลาสักพักหนึ่งก่อนจะให้อิควาน สำแดงประสิทธิภาพในการจัดการกับกลุ่ม HuM ด้วย เหตุนี้กลุ่มจลาจลในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 1990 จึงเปลี่ยนกลยุทธ์จากการใช้กลุ่มชาวแคชเมียร์ท้องถิ่น เป็นผู้ก่อจลาจล มาเป็นการใช้ชาวต่างชาติที่ปากีสถาน คัดเลือกมา กลุ่มจลาจลใหม่ที่ปากีสถานสร้างขึ้นและ สนับสนุน เช่น หัรกะตุลอันศอร (Harkat-ul-Ansar)

ลัซการ์-เอ-ฏอยบะ (Lashkar-e-Taiba: LeT) และญัยซี มุฮัมมัด (Jaish-e-Mohammed: JeM) ทอยอยเข้ามา ทดแทนกลุ่ม HuM ที่นับวันอ่อนแอลงอย่างต่อเนื่อง (Mukherjee 2018, 222) อย่างไรก็ตามจำต้องแจ้งในที่นี้ ด้วยว่าหนึ่งในองค์กรสำคัญที่สนับสนุนการจลาจลโดย ประกาศฎีฮาดในแคชเมียร์คืออัลกออิดะฮ์ (Al-Qaeda) (Patankar 2013, 68) การสนับสนุนนี้คงมีนัยสำคัญ หลายประการ แต่ที่แน่นอนคือประเด็นปัญหาแคชเมียร์ กำลังถูกยกระดับให้เป็นเรื่องเดียวกันกับมุสลิมในแห่ง หนอื่น กล่าวคือถ้าไซเวียตูกรานอัฟกานิสถาน ก็ยินดี อินเดียนี่แลที่รุกรานแคชเมียร์ ทั้งหมดนี้สอดคล้องกับ เหตุผลเบื้องหลังประการหนึ่งที่ทำให้เยาวชนเข้าร่วม ก่อจลาจล นั่นคือการทำสงครามญีฮาด ซึ่งในบริบทนี้ ก็หมายความว่าให้ฆาชาฮินดูให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะ ทำได้

เหตุการณ์สำคัญเหตุการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1999 คือเหตุการณ์ความขัดแย้งคารกิล (Kargil) เมื่อปากีสถานส่งกองกำลังรุกล้ำข้ามเส้นควบคุมเข้าไป ในคารกิล ส่วนหนึ่งของแคชเมียร์ฝั่งอินเดีย และให้กลุ่ม LeT ประจําการบนที่สูงคอยโจมตีอินเดียคู่ขนานไปกับ กองทัพของตน (Clarke 2011, 67) เหตุการณ์นี้นำไปสู่ การปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างปากีสถานกับอินเดีย โดยอินเดียได้ใช้ปฏิบัติการวิชัย (Vijay Operation) ต่อสู้ กับฝ่ายปากีสถาน และบรรลุเป้าหมายในการขับไล่ทั้ง กองกำลังปากีสถานและกลุ่ม LeT ออกไป แม้อินเดีย จะต้องสูญเสียทหารไปมากกว่า 500 คนก็ตาม (PTI 2020) ข้อคิดประการสำคัญที่ได้จากเหตุการณ์ความ ขัดแย้งคารกิลคือ แม้ว่าการที่ปากีสถานสนับสนุนการ ก่อการร้ายข้ามชาติจะต้องทำให้ปากีสถานดูเลวร้าย และได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างมหันต์ (Clarke

2011, 168) ทว่า ปากีสถานก็ไม่มีที่ท่าที่จะลดราวาศอก ให้อินเดียในเรื่องแคชเมียร์ เมื่อไม่นานมานี้อิมรอน ข่าน (Imran Khan) ก็แสดงจุดยืนของปากีสถานในเรื่องนี้ อย่างหนักแน่นเช่นเคย นี่ย่อมหมายความว่าความเข้าใจ ความขัดแย้งในแคชเมียร์จะเพิกเฉยต่อปัจจัยการเมือง ภายใต้อาณัติไม่ได้

เป็นที่ชัดเจนด้วยว่าหลังเหตุการณ์คาร์กิลจบ ลงจนถึงปี ค.ศ. 2003 จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรง เพิ่มขึ้น ทว่า รูปแบบการก่อจลาจลก็เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมด้วย นั่นคือหลังเหตุการณ์คาร์กิล กลุ่มก่อการ จลาจลที่มีฐานอยู่ในปากีสถาน เช่น LeT และ JeM นิยมใช้กลยุทธ์โจมตีแบบฟิเดายีน (Fidayeen) หรือการ พลิซึ่กับหน่วยงานความมั่นคง (Mukherjee 2018, 222) รัฐบาลอินเดียเรียนรู้ปรับเปลี่ยนเพื่อตอบโตวิธีนี้โดยใช้ กองทัพบกและหน่วยงานอื่น ๆ ด้านความมั่นคง

การก่อจลาจลในแคชเมียร์เริ่มน้อยลงหลังปี ค.ศ. 2003 ปัจจัยเบื้องหลังที่ทำให้การก่อจลาจลน้อยลง คือเหตุการณ์ “9/11” (Mukherjee 2018, 222) กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้กดดันให้เปอร์เวซ มุซาร์ราฟ (Pervez Musharraf) ผู้นำปากีสถานในขณะนั้นเข้าร่วม “สงคราม ต่อต้านการก่อการร้าย” หรือ “war on terror” ปากีสถาน ไม่อาจหลีกเลี่ยงข้อกดดันนี้ได้ ปากีสถานซึ่งใจแล้วว่า หากยังสนับสนุนการจลาจลในแคชเมียร์ต่อไป และ ดึงดันปฏิเสธความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา อาจทำให้ สหรัฐอเมริกาซึ่งยังเป็นพันธมิตรสำคัญของปากีสถาน นั้นลดความสำคัญของปากีสถานลง และอาจหันไป สนใจอินเดียมากขึ้น จำต้องตระหนักด้วยว่าการซึ่งใจ นี้อยู่ในบริบทที่ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับปากีสถาน แน่นแฟ้นขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่สหรัฐอเมริกา กับ อินเดียก็สนิทสนมกันมากขึ้น

จำต้องพิจารณาด้วยว่าการที่สหรัฐอเมริกาขึ้นทะเบียนกลุ่ม LeT และกลุ่ม JeM เป็นกลุ่มก่อการร้ายนั้น นับเป็นแรงกดดันให้ปากีสถานลดละการสนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายเหล่านี้ เพื่อมิให้ถูกตีตราว่าเป็นรัฐที่สนับสนุนการก่อการร้าย ในเวลาเดียวกันปากีสถานก็ไม่ต้องการยุติความสัมพันธ์กับกลุ่มก่อการร้ายเหล่านี้ เพราะทั้งกลุ่มเหล่านี้และประเด็นปัญหาแคชเมียร์เป็นปัจจัยสำคัญทางการเมืองภายในประเทศ นอกจากนี้หากไม่ให้ความสำคัญ กลุ่มเหล่านี้ก็อาจจะแสวงหาทรัพยากรและอุดมการณ์ที่เกินขอบเขตปากีสถาน อาจจะมีเป้าหมายเกินขอบเขตแคชเมียร์ และอาจจะหันมาเป็นศัตรูกับรัฐบาลปากีสถาน ความกังวลเป็นจริงเมื่อกลุ่ม LeT และกลุ่ม JeM “ก่อความรุนแรงในหลายพื้นที่ของอินเดีย และเริ่มผสมคับกับกลุ่มผู้ก่อการร้ายระดับโลก เช่น กลุ่มอัลกออิดะห์มากขึ้น” (Patankar 2013, 69) เหตุการณ์โจมตีมุมไบในปี ค.ศ. 2008 โดยกลุ่ม LeT คงเป็นตัวอย่งสำคัญในประเด็นนี้

แม้ว่าจะมิใช่การโจมตีในเมืองมุมไบครั้งแรกที่น่าจะสะท้อนความมุ่งหมายกลยุทธ์ เป้าหมาย และผลของการก่อจลาจลที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างสำคัญ แม้จุดมุ่งหมายหลักที่จะปลดแอกแคชเมียร์ยังคงอยู่ แต่เหตุการณ์นี้ยืนยันว่ากลุ่ม LeT มุ่งที่จะให้อินเดียแตกสลาย การโจมตีดังกล่าวหวังกระตุ้นให้ชาวฮินดูแก้แค้นชาวมุสลิม ซึ่งในที่สุดก็จะก่อความแตกแยกระหว่างทั้งสองฝ่าย อันจะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม LeT ในแง่ที่ว่าจะมีมุสลิมอินเดียหัวรุนแรงมากขึ้นเพื่อเข้าร่วมก่อจลาจลสืบไป นอกจากนี้ยังมีจุดมุ่งหมายเสริมคือการโจมตียิวเพื่อ “ล้างแค้นความทุกข์ทรมานของชาวปาเลสไตน์” (Silverstein 2008) กล่าวได้ด้วยว่ากลุ่ม LeT มีกลยุทธ์อันชาญฉลาด ยึดหยุ่นผันแปรได้รวดเร็ว การแบ่งใช้สี่กลุ่มย่อยปฏิบัติการครอบคลุมหลากหลาย

หลายสถานที่ที่วุ่นวาย ด้วยวิธีโจมตีต่าง ๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นการขับรถยิงกราด บุกยึดสถานที่ และจับตัวประกัน เป็นต้น ทำให้หน่วยงานความมั่นคงอินเดียของหน่วยงานมีอาจประเมินสถานการณ์รวมได้ นับว่าที่กลุ่ม LeT ได้เปลี่ยนแปลงจากกลยุทธ์พลีชีพไปสู่กลยุทธ์โจมตีนั้น มีประสิทธิผลอย่างสำคัญยิ่ง (Rabasa et al. 2009, 3-5)

การเลือกเป้าหมายมุมไบก็สำคัญไม่น้อยเลยทีเดียว ไม่ว่าจะเป็สถานที่รถไฟ โรงพยาบาล ร้านอาหาร โรงแรม หรือศูนย์ยิว ซึ่งเป็นที่รู้จักในนามว่าบ้านนาริมัน (Nariman House) ส่วนซึ่งให้เห็นว่ากลุ่ม LeT ให้ความสำคัญเป้าหมายพลเรือน (Rabasa et al. 2009, 7) ทั้งนี้จำต้องตระหนักด้วยว่ามุมไบเป็นศูนย์กลางการพาณิชย์และความบันเทิงขนาดใหญ่ของอินเดีย เป็นนครขนาดมหึมาที่ผู้คนทั้งชาวอินเดียและชาวต่างชาติจากหลากหลายพื้นที่เข้ามาอาศัย ท่องเที่ยว ฯลฯ ฉะนั้นเมื่อถูกโจมตี ย่อมเกิดเป็นสิ่งที่ไบรอัน เอ็ม. เจนกินส์ (Brian M. Jenkins) ผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อการร้ายคนสำคัญเรียกว่า “การก่อการร้ายคือโรงมหรสพ” (Jenkins 1985, 9) อันดึงดูดความสนใจจากประชาคมโลกผ่านสื่อสำคัญ ๆ ส่งผลทางจิตวิทยา สร้างความหวาดกลัวไปทั่วอินเดีย ดังที่รายงานฉบับหนึ่งได้ใช้ศัพท์ภาษาเรียบง่ายอธิบายความหวาดกลัวที่กลุ่ม LeT หวังให้บังเกิดผลว่า “รัฐบาลของคุณมีอาจปกป้องคุณได้ ไม่มีที่ใดปลอดภัย” (Rabasa et al. 2009, 1) ไม่ทราบว่าจะชาวอินเดียจะหวาดกลัวมากน้อยเพียงใด แต่หน่วยงานความมั่นคงของอินเดียใช้เวลาจนถึง 72 ชั่วโมง ก่อนจะจัดการกับปฏิบัติการนี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ

ในปีเดียวกันนั่นเอง ความร้อนรนของเยาวชนมุสลิมแคชเมียร์ก็เกิดขึ้นด้วย บ้างถึงกับกล่าวว่าปี ค.ศ. 2008 เป็นจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญในการต่อต้านอินเดีย

ของชาวมุสลิมแคชเมียร์ในรอบสามทศวรรษ เยาวชนเหล่านี้ซึ่งยังไม่รวมตัวกันในรูปแบบองค์กรอย่างเป็นทางการ เริ่มใช้วิธีการปาหินใส่เจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงของอินเดีย (Raina 2017) มูลเหตุที่ดึงดูดคนเหล่านี้ออกมาต่อต้านด้วยวิธีปาหินคือ ความรู้สึกโกรธแค้นที่อัตลักษณ์ของชาวมุสลิมแคชเมียร์ถูกคุกคาม เมื่อรัฐบาลกลางและรัฐบาลแคชเมียร์ทำข้อตกลงแบ่งปันที่ดินในแคชเมียร์ให้แก่กรรมการวัดศรีอมรนาถ (Shri Amarnath Shrine Board: SASB) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการเกี่ยวกับการจาริกแสวงบุญของชาวฮินดู (Jain 2010) ความสำคัญของวัดศรีอมรนาถนั้น ตำนานฮินดูเชื่อว่าศาสนสถานแห่งนี้คือบ้านของพระศิวะ หรือบ้างก็กล่าวว่าพระศิวะทรงเปิดเผยความลับชีวิตอมตะของพระองค์แก่พระแม่ปารวตี ณ สถานที่แห่งนี้ จากตำนานหลากหลายดังกล่าวทำให้ศาสนสถานแห่งนี้เป็นที่นิยมในการจาริกแสวงบุญ

หลังจากปี ค.ศ. 2008 กลยุทธ์ปาหินนี้ก็ดำเนินต่อมาเป็นครั้งคราว โดยเฉพาะเมื่อมีประเด็นเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวมุสลิมแคชเมียร์โดยเจ้าหน้าที่ความมั่นคงของอินเดีย อาจกล่าวได้ด้วยว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 จนถึงปัจจุบัน เยาวชนมุสลิมแคชเมียร์มักก่อเหตุปาหินต่อผู้กับหน่วยความมั่นคงอินเดียเพราะ “รู้สึกโกรธเคืองที่กองกำลังทหารอินเดียยังตั้งมั่นอยู่ตลอด” (Mukherjee 2018, 222) ระหว่างปี ค.ศ. 2010 - 2018 มีกรณีปาหินทั้งหมด 5,835 ครั้ง ในจำนวนนี้ ปี ค.ศ. 2016 มีจำนวนมากถึง 2,897 ครั้ง คิดเป็น ร้อยละ 49.65 ประมาณครึ่งหนึ่งของเหตุการณ์ทั้งหมด (Gupta 2019) เหตุที่ทำให้จำนวนครั้งของการปาหินสูงมากเป็นพิเศษในปี ค.ศ. 2016 ก็เพราะบูรฮาน มุซัฟฟัร วานี (Burhan Muzaffar Wani) ผู้บังคับบัญชากลุ่ม HuM ถูกสังหารโดยหน่วยความมั่นคงของอินเดีย

(Mukherjee 2018, 222; Gupta 2019) อีกส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะกลุ่มเยาวชนมุสลิมแคชเมียร์รวมตัวกันเป็นองค์กรได้สำเร็จ ในนามสมาคมชังบาซจัมมูและแคชเมียร์ อาชาติแคชเมียร์ (Sangbaaz Association Jammu and Kashmir, Azad Kashmir)

ปากีสถานอยู่เบื้องหลังขบวนการปาหินดังกล่าวที่ดำเนินมาจนถึงทุกวันนี้หรือไม่ พาเมลา คอนสแตเบิล (Pamela Constable) นักหนังสือพิมพ์เชี่ยวชาญเอเชียใต้แห่ง *The Washington Post* เขียนบทความในต้นปี ค.ศ. 2017 ไว้ว่านอกจากปากีสถานจะยึดวันที่ 5 กุมภาพันธ์เป็นวันเอกภาพแคชเมียร์มาเป็นเวลา 27 ปีแล้ว เธอยังเสริมอีกว่า “สำนักงานเผยแพร่ข่าวสารของทหารบกปากีสถานได้ผลิตวีดิทัศน์และเพลงชื่อชังบาซ...” ซึ่งเป็นชื่อเดียวกับองค์กรดังกล่าวอันหมายถึงผู้ปาหิน (Constable 2017) หากเป็นจริงอย่างที่คอนสแตเบิลได้เขียนไว้ ก็นับว่าปากีสถานประสบความสำเร็จในการบ่มเพาะความเกลียดชังอินเดียให้เยาวชนแคชเมียร์ต่างจากในอดีต เช่น ปี ค.ศ. 1965 ที่ปากีสถานนอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จในการปลุกปั่นแล้ว ยังมีชาวแคชเมียร์ที่ร่วมมือกับทางการอินเดียเพื่อสู้รบปรบมือกับปากีสถานด้วย

คงไม่อาจทราบได้ว่ากระบวนการบ่มเพาะความเกลียดชังอินเดียให้เยาวชนแคชเมียร์มีรายละเอียดอย่างไร อาจเป็นไปได้ว่าใช้การปลุกฝังชุดความคิดสุดโต่งให้เยาวชนเพื่อสร้างอัตลักษณ์กลุ่มเพราะโปสเตอร์ของกลุ่มชังบาซมีเนื้อหาสาระสุดโต่งไม่น้อยเลยทีเดียว เช่น การห้ามมิให้ผู้หญิงขี่มอเตอร์ไซด์ (Abraham 2016) ไม่แปลกเลยที่บะชีร์ อัชชาด (Bashir Assad) ผู้ซึ่งเคยถูกอุทธรณ์แบบอิสลามสุดโต่งครอบงำแล้วหลุดพ้นออกมาได้ จะระบุไว้ในหนังสือ

K File: A Conspiracy of Silence ว่าความขัดแย้ง
แคชเมียร์มีปัจจัยหลักสามประการ คือ มัสยิด (Mosque)
มุลลฮอญี (Mullah) และนักรบ (Militant) (Assad 2019)

แม้จะอยู่เบื้องหลังการจลาจลในแคชเมียร์
หลายต่อหลายครั้ง ปากีสถานก็ยื่นกรณปฏิบัติความ
เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์เหล่านั้น ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว
เหตุผลที่ปฏิเสธคงด้วยเกรงจะถูกตีตราว่าเป็นรัฐ
สนับสนุนการก่อการร้าย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณา
ว่าเหตุการณ์ 9/11 นั้นเป็นเรื่องคอขาดบาดตายต่อ
สหรัฐอเมริกาอย่างไร จำต้องตระหนักด้วยว่าอินเดีย
กับสหรัฐอเมริกาที่เริ่มหันมาใกล้ชิดกันมากขึ้นนับตั้งแต่
ทศวรรษ 1990 จะทำให้ปากีสถานสูญเสียพันธมิตร
สำคัญซึ่งจะส่งผลเสียต่อปากีสถานทั้งในประเทศ
และระหว่างประเทศอย่างมหันต์ แม้ว่าความสัมพันธ์
ระหว่างจีนกับปากีสถานจะแน่นแฟ้นขึ้นอย่างต่อเนื่อง
แต่ปากีสถานก็ไม่อาจเลือกที่จะไม่แยแสสหรัฐอเมริกา
อย่างสิ้นเชิงได้ ปฏิเสธมิได้ด้วยว่าอัลกออิดะห์ที่อยู่
เบื้องหลังเหตุการณ์ 9/11 นั้น ก็สนับสนุนกลุ่มจลาจล
ในแคชเมียร์มาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว นี่ย่อมทำให้
ปากีสถานตกที่นั่งลำบาก เพราะการมีส่วนร่วมดังกล่าว
สะท้อนว่าปากีสถานสนับสนุนการก่อการร้ายอย่าง
แน่นอน

สถานการณ์ในแคชเมียร์ยังไม่มีท่าทีจะสงบ
และกลายเป็นข่าวดังระดับโลกอีกครั้งเมื่อวันที่ 14
กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 เกิดเหตุการณ์ระเบิดพลีชีพโจมตี
กองกำลังทหารอินเดียบริเวณเขตพุลวามา (Pulwama)
ที่แคชเมียร์โดยชาวแคชเมียร์สมาชิกกลุ่ม JeM นามว่า
อะดิล อะห์มัด ดาร์ (Adil Ahmad Dar) การโจมตีครั้งนี้
ทำให้กองกำลังเสริมอินเดียเสียชีวิตกว่า 40 ราย อินเดีย
ประณามवादพิงปากีสถานสำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

และตัดสินใจตอบโต้ด้วยปฏิบัติการทางอากาศพลภูมิ
(Balakot airstrike) ข้ามเส้นควบคุมไปยังฝั่งปากีสถาน
เพื่อล้างแค้นโดยโจมตีค่ายฝึกของกลุ่ม JeM
ปากีสถานตอบโต้ด้วยการโจมตีอินเดียทางอากาศ
เช่นเดียวกัน เหตุการณ์พุลวามา ไม่เพียงก่อความขัด
แย้งระหว่างสองประเทศนี้เท่านั้น แต่ยังสร้างความ
แตกแยกระหว่างชาวฮินดูกับมุสลิมได้รุนแรงยิ่ง ตัวอย่าง
เหตุการณ์หนึ่งที่อาจสะท้อนเรื่องนี้ได้ดีคือ ทันทีหลังการ
โจมตีพุลวามา ชาวแคชเมียร์จำนวนมากที่อาศัยอยู่
ตามสถานที่ต่าง ๆ ในอินเดียต้องเผชิญกระแสต่อต้าน
จากฝ่ายฮินดู (Dhillon 2019) เมื่อวันที่ 27 มิถุนายนที่
ผ่านมา สำนักข่าวต่าง ๆ รายงานด้วยว่าฐานทัพอากาศ
อินเดียในแคชเมียร์ถูกโจมตีด้วยอากาศยานไร้คนขับ แม้
จะไม่เกิดความเสียหายสำคัญ และยังไม่ทราบว่ามีใครอยู่
เบื้องหลังการโจมตีดังกล่าว ทว่า นี่ถือเป็นการโจมตีด้วย
อากาศยานไร้คนขับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์อินเดีย
(ดู Al Jazeera 2021a)

การจัดการจลาจลแคชเมียร์ของอินเดีย

กล่าวได้ว่านับตั้งแต่มหาราชาห์ สิงห์ เจ้า
ผู้ปกครองแคชเมียร์ลงพระนามตกลงเข้าร่วมฝ่ายอินเดีย
ในปี ค.ศ. 1947 วิธีการจัดการจลาจลแคชเมียร์ของ
รัฐบาลอินเดียก็ค่อนข้างหลากหลาย มีพลวัต และ
เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ดังที่กล่าวไว้แล้ว
แม้ปากีสถานได้พยายามปลุกปั่นการก่อจลาจลใน
แคชเมียร์นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 แต่ก็ไม่บังเกิด
ผลใด ๆ เพราะชาวมุสลิมแคชเมียร์ไม่นำพาต่อการ
ปลุกกระดมของปากีสถาน มีหน้าซ้ำยังช่วยเป็นหูเป็นตา
แจ้งแผนการดังกล่าวให้แก่รัฐบาลอินเดียด้วย ซึ่งทำให้
อินเดียรอดพ้นวิกฤตไปได้ แม้สถานการณ์จะผ่านไป
ด้วยดี แต่ก็ทำให้อินเดียชะงักใจ เข้าใจว่าความพยายาม

ของปากีสถานไม่น่าจะบังเกิดผล เพราะชาวมุสลิม
แคชเมียร์มีสำนึกทางอัตลักษณ์ในความเป็นอินเดีย

และแล้วความชะล่าใจดังกล่าวก็ส่งผลร้าย
ในช่วงทศวรรษ 1980 กล่าวคือสถานการณ์พลิกผัน
ชาวมุสลิมแคชเมียร์เริ่มตระหนักถึงอัตลักษณ์ของตน
ไม่ได้เป็นไปดังที่อินเดียนึกคิดเองมาโดยตลอด ความรู้สึก
แปลกแยก ความขุ่นเคืองใจ และความไม่ไว้เนื้อเชื่อใจ
รัฐบาลกลางอินเดียเริ่มมีมากขึ้น โดยเฉพาะหลังจาก
รัฐบาลอินเดียนำโดยพรรคคองเกรสได้แทรกแซงการ
เลือกตั้งแคชเมียร์ในปี ค.ศ. 1983 และ 1987 โดยหวัง
คุมอำนาจอย่างสมบูรณ์เพื่อตอบสนองผลประโยชน์
ทางการเมืองระดับชาติ การแทรกแซงนี้ส่งผลให้ชาว
แคชเมียร์ตั้งคำถามกับอัตลักษณ์ของตน อย่างน้อยที่สุด
การเป็นชาวมุสลิมแคชเมียร์นั้น นอกจากจะไม่ได้รับการ
ใส่ใจแล้ว ยังอาจจะไม่ได้อยู่ในสมการเดียวกับความเป็น
ชาติอินเดียด้วยซ้ำ นับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา
กล่าวได้ว่าสภาพแวดล้อมเริ่มเอื้อให้ปากีสถานปลูกบั่น
ยุยงได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม อันจะเป็นผลต่อการจลาจลใน
อนาคตอันใกล้

ช่วงแรกของเหตุการณ์จลาจลในปลายทศวรรษ
1980 อินเดียจัดการกับการจลาจลที่เกิดขึ้นได้ไม่สู้ดีนัก
เนื่องจากทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐพึ่งพากำลัง
จากสองหน่วยงานเท่านั้น คือกองกำลังตำรวจสำรอง
ส่วนกลาง (the Central Reserve Police Force: CRPF)
และกองกำลังความมั่นคงชายแดน (the Border Security
Force: BSF) ทั้งสองเป็นกองกำลังกึ่งทหารสังกัดตำรวจ
การจัดการลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลทั้งสอง
ระดับขาดความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น คิด
แต่เพียงว่าใช้กำลังก็จะยุติปัญหาดังกล่าวได้ (Ganguly
2013, 80) เป็นที่ประจักษ์ด้วยว่าหน่วยงานทั้งสองไม่

ได้ฝึกฝนเพื่อปฏิบัติการปราบปรามจลาจลโดยตรง
นอกจากนี้การขาดแคลนยุทธโปกรณ์และความล้มเหลว
ของเหล่าผู้นำทางการเมืองในแคชเมียร์ที่ควรสนับสนุน
หน่วยความมั่นคง (Patankar 2013, 71) ก็ทำให้การ
จัดการจลาจลเลวร้ายลงไปอีก ไม่แปลกที่การจลาจล
จะเพิ่มอย่างต่อเนื่อง

ความล้มเหลวในช่วงปลายทศวรรษ 1980
ทำให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐตระหนักว่าลำพัง
กองกำลังทั้งสองที่กล่าวมามีอาจต้านกลุ่มจลาจลได้
ด้วยเหตุนี้ ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 กองทัพบกอินเดีย
จึงเข้ามามีบทบาทเจือจุนสถานการณ์ให้อยู่ในระดับที่
ควบคุมได้ (Patankar 2013, 71) แม้กองทัพบกอินเดีย
จะมีบทบาทสำคัญในการนำความสงบกลับสู่แคชเมียร์
ได้ แต่ก็มึ่งายนัก เพราะนอกจากการแทรกแซงของ
ปากีสถานจะเริ่มฝังลึกแล้ว การทำงานระหว่างทหาร
กับข้าราชการพลเรือนก็ใช้เวลาานานพอสมควรก่อนจะ
ประสานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาอีกข้อหนึ่ง
ที่ทหารต้องเผชิญคือ ความเคลือบแคลงใจ ความกลัว
และความไม่เป็นมิตรของชาวมุสลิมแคชเมียร์ต่อ
เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งรวมถึงทหารด้วย จำต้องตระหนักด้วย
ว่าบรรยากาศความไม่มั่นคงนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ
1980 ทำให้ชาวมุสลิมเริ่มกระชกอัตลักษณ์
ร่วมของพวกเขา มองทหารอินเดียเป็นผู้กรานในพื้นที่
ของตน การจัดการจลาจลโดยทหารบกที่เคยปฏิบัติ
หน้าที่หลักในการเฝ้าพรมแดนโดยเฉพาะบริเวณเขต
ควบคุมแคชเมียร์ระหว่างอินเดียบกับปากีสถาน ซึ่งล้วน
แต่เป็นภารกิจที่ไม่เกี่ยวกับพลเรือนเลยนั้น เมื่อผนวก
กับข้อเท็จจริงด้วยว่าทหารบกเหล่านี้ไม่เคยได้รับการ
ฝึกฝนเพื่อจัดการจลาจลเช่นเดียวกับกองกำลังตำรวจ
จึงทำให้ภารกิจนี้ยากลำบากยิ่ง ทั้งนี้ปฏิเสธมิได้ด้วยว่า
แม้กองทัพบกจะจัดการจลาจลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มากขึ้น ทว่า ความรุนแรงอันเป็นผลจากการปราบปราม จลาจลยั้งปืนทอนภาพลักษณ์ของทหารที่ปฏิบัติการใน แคชเมียร์ เสริมสร้างความแข็งแกร่งทางอัตลักษณ์ของ ชาวมุสลิมแคชเมียร์ และทำให้บรรยากาศในแคชเมียร์ ย่ำแย่ลงไปกว่าเดิม (Patankar 2013, 71)

ในบริบทดังกล่าว รัฐบาลอินเดียถูกวิพากษ์วิจารณ์จากหลายกลุ่มทั้งในและนอกอินเดีย โดยรวมแล้ว กลุ่มเหล่านี้มองว่าอินเดียใช้ความรุนแรงเกินกว่าเหตุหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวมุสลิมแคชเมียร์ ในปี ค.ศ. 1993 นรสิงห์ ราว (Narasimha Rao) นายกรัฐมนตรีขณะนั้นหวังจะลดเสียงวิพากษ์วิจารณ์จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (the National Human Rights Commission: NHRC) ขึ้น แม้ว่าคณะกรรมการชุดนี้จะถูกวิพากษ์ว่าสถาปนาขึ้นเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้รัฐบาลอินเดีย และตราบาจนทุกวันนี้ก็ยังถูกวิจารณ์ว่าเป็นองค์กรที่เปรียบเสมือน “เสือไร้เขี้ยวเล็บ” (Verma 2020) ทว่า ในความเป็นจริงแล้ว การวิจารณ์นี้ไม่น่าจะถูกต้องหมดเสียทีเดียว กล่าวคือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีทรัพยากรทางการเงินและอำนาจทางกฎหมายเพื่อจัดการกับกรณีที่จะละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างเบ็ดเสร็จ แต่ในหลายกรณีรวมถึงแคชเมียร์ คณะกรรมการฯ ก็ได้สั่งแดงความหาญกล้าที่จะเตือนหน่วยงานความมั่นคงให้ตระหนักว่าการใช้กำลังของพวกเขากำลังถูกจับตามอง และอาจจะนำไปสู่การตรวจสอบได้ (Ganguly 2013, 81)

การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาด้วยการก่อตั้งโรงเรียนจัดการจลาจลในปี ค.ศ. 1994 ณ เมืองเครว (Khrew) ในเขตพุลวามา แคชเมียร์ โรงเรียนแห่งนี้แตกต่างจากโรงเรียนลักษณะเดียวกันที่สถาปนาขึ้นในมลรัฐมิโซรัม (Mizoram) เพื่อจัดการ

จลาจลแบบลักษณะเฉพาะของภาคตะวันออกเฉียงเหนืออินเดีย สำหรับโรงเรียนในเมืองเครว มีสิ่งอำนวยความสะดวกตามลักษณะจลาจลในแคชเมียร์ เช่น “สนามยิงปืน ศูนย์ค้นหาและฝึกอบรมด้านระเบิดแสวงเครื่อง และแบบจำลองหมู่บ้านแคชเมียร์ทั้งหมด” (Ganguly 2013, 85) ทั้งหมดนี้ก็เพื่อฝึกฝนเตรียมความพร้อม และทำความเข้าใจเกี่ยวกับปฏิบัติการปราบปรามจลาจลมากขึ้น

แม้หน่วยงานความมั่นคงต่าง ๆ พร้อมปฏิบัติการกิจของตนในการจัดการจลาจลอย่างแน่วแน่ แต่ก็มีการชะงักงันเพราะมีอาจประสานงานระหว่างกันได้ ทุกหน่วยงานไม่ว่าจะตำรวจหรือทหารต่างก็มีสายบังคับบัญชาเฉพาะของตน ทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่มักสับสนเรื่องการออกคำสั่งและปฏิบัติตามคำสั่ง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐจึงพยายามสร้างกลไกให้หน่วยงานทั้งหลายประสานงานกันได้เป็นระบบยิ่งขึ้น ความพยายามนี้ส่งผลให้เกิดการทำงานในลักษณะกลุ่มเพื่อเฝ้าติดตามสถานการณ์ในแคชเมียร์ (Kashmir Monitoring Group) อันประกอบด้วยตัวแทนระดับสูงจากหน่วยงานความมั่นคงทั้งหมด โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเรื่องการออกนโยบายและสร้างกลยุทธ์เพื่อจัดการปัญหาจลาจลในแคชเมียร์ หากจะประเมินว่ากลุ่มนี้ประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยบุคคลเป็นหลัก หากผู้นำแต่ละหน่วยมีความเห็นและกำหนดทิศทางไปในทางเดียวกันได้ ก็จะมีประสิทธิผลมาก หากแต่แต่ละคนขัดแย้งกันอย่างไร้ที่ลงรอยกันได้ ก็จะไม่ประนีประนอมและมักจะทำงานเชิงรับมากกว่า (Patankar 2013, 72) ฉะนั้นแล้ว คงไม่ผิดที่จะกล่าวว่าการจัดการจลาจลโดยกลุ่มนี้ยังขาดความเป็นระบบและขาดความยั่งยืนด้วย

กลไกอีกอย่างที่สร้างขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิผลในการจัดการจลาจลคือการรวมศูนย์บัญชาการ (unified headquarters) เพื่อประสานความร่วมมือทั้งด้านการเมืองและการทหารระหว่างระดับมลรัฐกับระดับกลาง มีศูนย์กลางบัญชาการตั้งอยู่ในแคลิฟอร์เนีย มีมุขมนตรีแคลิฟอร์เนียเป็นประธานและผู้บัญชาการกองกำลังท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาด้านความมั่นคงของมุขมนตรี ทว่า สุดท้ายกลไกดังกล่าวก็ลงเอยเช่นเดียวกับกลุ่มที่เคยสร้างมาเพื่อเฝ้าติดตามสถานการณ์ในแคลิฟอร์เนีย แม้ว่าการมีองค์ประกอบประสานงานระหว่างหน่วยงานทางการเมืองกับความมั่นคงและดูจะช่วยเหลือศักยภาพในการจัดการจลาจลดียิ่งขึ้น แต่วิธีนี้ก็ประสบปัญหาแบบเดิม ๆ อีกเช่นเคย กล่าวคือองค์การยังขาดความเป็นระบบ เน้นพึ่งพาบุคลิกภาพของผู้นำแต่ละฝ่าย มีหน้าซ้ำ บุคลากรยังขาดความเข้าใจและไม่คุ้นเคยวิธีการทำงาน ดังที่องค์การถูกออกแบบมาด้วย (Patankar 2013, 72)

ท่ามกลางความไร้ประสิทธิผลในการประสานงานระหว่างหน่วยงานดังที่กล่าวมา การเน้นใช้ความรุนแรงเพื่อปราบจลาจลทำให้อินเดียเผชิญการจลาจลในช่วงต้นของทศวรรษ 1990 อย่างหนักหนาสาหัส ปัญหาเริ่มเบาลงในปลายทศวรรษดังกล่าว มิใช่เพราะสถานการณ์จลาจลมีน้อยครั้ง หากแต่เพราะอินเดียจัดการจลาจลได้มีประสิทธิผลมากขึ้น ปัจจัยสำคัญเบื้องหลังมาจากการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของอินเดียจากการใช้กำลังปะทะกับกลุ่มจลาจลมาเป็นการเข้าหาประชาชนมากขึ้น สอดคล้องกับการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคง ตระกะเบื้องหลังกลยุทธ์นี้ก็คือหลีกเลี่ยงการสร้างความปลอดภัยแยกแยะระหว่างประชาชนในขณะเดียวกันก็จะบั่นทอนกลุ่มจลาจลในการเกณฑ์สมาชิกเข้าร่วมมากขึ้น

การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ครั้งนี้คือที่มาของการปฏิบัติการสัทภาวนา (Operation Sadbhavana) ในปี ค.ศ.1998 ปฏิบัติการนี้มีกองทัพเป็นแกนกลาง เน้น “ชนะใจประชาชน” เป็นหลัก เพื่อนำไปสู่สันติภาพ ดังคำขวัญที่ปรากฏตามสถานที่ต่าง ๆ ในแคลิฟอร์เนียว่า “สันติภาพคือหลักชัยทั้งเพื่อประชาชนและทหาร” (Anant 2011, 6) ปฏิเสธมิได้ว่าคำขวัญนี้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงปรัชญาความคิด เพื่อให้ทหารตระหนักว่าชัยชนะสำหรับอินเดียอยู่ที่ความสงบสุข หากใช้การใช้ความรุนแรงโดยลำพังไม่ ปฏิบัติการครั้งนี้ทำให้กองทัพและหน่วยงานความมั่นคงทั้งหลายลดความเคลือบแคลงใจและความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ของประชาชนชาวแคลิฟอร์เนียได้อย่างสำคัญ กลายเป็นผลพลอยได้ที่เอื้อให้หน่วยข่าวกรองปฏิบัติการกิจแทรกซึมในหมู่ประชาชนเพื่อจัดการกับกลุ่มจลาจลและคืนความปกติสุขให้แคลิฟอร์เนีย (Anant 2011, 14)

จำต้องกล่าวในที่นี้ด้วยว่าปฏิบัติการสัทภาวนาได้รับแรงบันดาลใจจากประสบการณ์ของอินเดียในการจัดการจลาจลในแถบตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ กล่าวคือทหารจำนวนหนึ่งที่เคยร่วมจัดการจลาจลในแถบดังกล่าวด้วยปฏิบัติการพลเมืองดี (Operation Samaritan) ซึ่งวางประชาชนเป็นศูนย์กลางของยุทธศาสตร์นั้น ทำให้ทหารเหล่านี้เล็งเห็นว่าจะจัดการจลาจลได้ก็ต้องให้การเมืองนำ ส่วนกองทัพต้องมิบทบาทหรือทำหน้าที่เชิงสนับสนุน ไม่นับการใช้งำลังเพื่อชนะใจประชาชนในทำนองเดียวกันเพื่อชนะใจประชาชนมุสลิมแคลิฟอร์เนีย ปฏิบัติการสัทภาวนาในช่วงแรกจึงมีกิจกรรมหลัก 3 กิจกรรมด้วยกัน ได้แก่ 1. จัดการเลือกตั้ง 2. รื้อฟื้นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ซบเซาลงเพราะพิษจลาจล และ 3. จัดการกับการเผยแพร่ข้อมูลเชิงลบเกี่ยวกับอินเดีย ที่มาจากทั้งป้าก็สถานและกลุ่มจลาจล (Anant 2011, 11-12)

และแล้ววาระชนะใจประชาชนก็บังเกิดผลอย่างสำคัญ การเลือกตั้งนำบรรยากาศทางการเมืองของแคชเมียร์กลับสู่ภาวะปกติ รวมถึงยืนยันความชอบธรรมด้วยว่าแคชเมียร์ดำรงอยู่ในได้จริงอินเดีย การรื้อฟื้นการท่องเที่ยวนับได้ว่าเป็นไปในทิศทางถูกต้อง เพราะนอกจากจะส่งเสริมความรู้สึกดีของผู้คนแล้ว ยังทำให้ข้อกล่าวอ้างของกลุ่มจลาจลที่ว่าชาวมุสลิมแคชเมียร์มีสภาพชีวิตย่ำแย่เพราะอินเดียนั้น มีความน่าเชื่อถือน้อยลง การรื้อฟื้นการท่องเที่ยวเกิดขึ้นจากความร่วมมือทั้งด้านการเมืองและการทหารที่ควบคุมสถานการณ์ไว้ได้อย่างสำคัญ (Patankar 2013, 73-74) ทำให้แคชเมียร์ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่นิยมชมชอบของผู้คนทั้งในอินเดียและต่างประเทศกลับมาโดดเด่นอีกครั้ง ปฏิเสธมิได้ด้วยว่าผลลัพธ์ของการท่องเที่ยวที่ได้รับการรื้อฟื้นเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจเริ่มกลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติ ส่งผลให้ชาวแคชเมียร์มีแรงจูงใจที่จะเข้าหาฝ่ายอินเดียมากขึ้น เป็นที่ประจักษ์ด้วยว่าการจลาจลที่ลดลงอย่างต่อเนื่องทำให้เศรษฐกิจดีขึ้นตามลำดับ ความรู้สึกมั่นคงทางเศรษฐกิจนี้เองทำให้ผู้คนชาวแคชเมียร์หันมาร่วมมือกับหน่วยงานความมั่นคงในการปราบปรามจลาจลมากยิ่งขึ้น

การวางประชาชนเป็นศูนย์กลางทำให้รัฐต้องเน้นแก้ปัญหาความไม่พอใจของชาวมุสลิมแคชเมียร์ด้วย แม้จะไม่อาจแก้ได้ทั้งหมด แต่การพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีขึ้นนั้นนับได้ว่าเป็นพลังสำคัญในการบั่นทอนความคิดเรื่องอิสรภาพ หรืออาชชาติ (Azadi) ที่กลุ่ม JKLF ป่าวประกาศมาโดยตลอด จำต้องขยายความเพิ่มเติมด้วยว่าความคิดเรื่องอาชชาติไม่อาจหยั่งลึกทุกอณูส่วนของแคชเมียร์ได้และทำให้อินเดียได้เปรียบไม่น้อยเลยทีเดียว ที่เป็นเช่นนี้เพราะชาวแคชเมียร์น้อยคนนักที่จะเข้าใจว่าคำคำนี้มีความหมายอย่างไรในเชิงปฏิบัติ จะนำ

ชะตากรรมอิสรภาพไปแขวนไว้กับเป้าประสงค์ของกลุ่ม JKLF ก็คงเป็นอิสรภาพที่เป็นไปไม่ได้ด้วย นั่นคือทั้งอินเดียและปากีสถานคงไม่มีทางให้แคชเมียร์มีอาชชาติได้จริง ปฏิเสธมิได้ด้วยว่าชาวมุสลิมแคชเมียร์ก็ใช่จะไว้นือเชื่อใจปากีสถาน เพราะการสนับสนุนการจลาจลโดยปากีสถานมิได้หวังผลให้แคชเมียร์มีอิสรภาพเป็นเอกเทศ หากแต่ในท้ายที่สุดก็เพื่อให้แคชเมียร์เป็นส่วนหนึ่งของปากีสถานเท่านั้น (Patankar 2013, 73)

อีกประเด็นเร่งรีบที่อินเดียจำต้องจัดการคือการลบล้างภาพลักษณ์อันเลวร้ายเกี่ยวกับอินเดียที่เป็นผลมาจากโฆษณาชวนเชื่อ และหากอินเดียกระทำสำเร็จก็จะสร้างความไว้นือเชื่อใจของชาวมุสลิมแคชเมียร์ที่มีต่ออินเดียในระยะยาวได้ ด้วยเหตุนี้ อินเดียจึงได้มีปฏิบัติการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแบ่งออกเป็นสามส่วนด้วยกัน ได้แก่ 1. ปฏิบัติการสังคม (Operation Sangam) ที่นำเยาวชนชาวแคชเมียร์เดินทางไปยังส่วนอื่นของอินเดียเพื่อเปิดโลกทัศน์ และเรียนรู้วัฒนธรรมความเป็นอยู่ของประชาชนในหลากหลายพื้นที่ 2. ปฏิบัติการไมตรี (Operation Maitree) ที่นำเยาวชนจากพื้นที่อื่นในอินเดียเข้ามาในแคชเมียร์ เพื่อเชื่อมความสัมพันธ์อันดีระหว่างชาวอินเดียจากพื้นที่ต่าง ๆ กับชาวแคชเมียร์ และ 3. ปฏิบัติการอุจาลา (Operation Ujala) ที่สร้างโรงเรียนใหม่ในหลายหลากพื้นที่ทั่วแคชเมียร์ ซึ่งถูกทำลายโดยกลุ่มจลาจลนอกจากปฏิบัติการทั้งสามนี้ อินเดียยังยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือด้านต่าง ๆ รวมถึงสาธารณูปโภค สาธารณสุข ฯลฯ ทรัพยากรเบื้องหลังของการช่วยเหลือดังกล่าวก็เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวแคชเมียร์ ซึ่งในที่สุดอาจจะทำให้ชาวแคชเมียร์รับรู้ว่าอินเดียเท่านั้นที่จะช่วยปกป้องชาวแคชเมียร์และสร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตพวกเขาได้ (Patankar 2013, 74)

จะสังเกตได้ว่าปฏิบัติการสัทภาวนาและปฏิบัติการย่อยที่เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1998 นั้น บ่งบอกว่าอินเดียมีได้เน้นใช้มาตรการปราบปรามการจลาจลในแคชเมียร์ตามกรอบความมั่นคงแบบดั้งเดิมแต่อย่างใด เพราะเริ่มเห็นแล้วว่าความมั่นคงที่ดีที่สุดจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยมาตรการที่ส่งเสริมให้ชาวแคชเมียร์มีความมั่นคงของมนุษย์ด้วย ถ้าจะขยายความก็คือ หากจำเป็น อินเดียก็ได้มีปฏิบัติการที่จะใช้กำลังจัดการกับผู้ก่อจลาจล แต่เพื่อป้องกันมิให้ผู้คนเข้าไปสู่วงการก่อการจลาจลตั้งแต่แรก อินเดียก็เห็นความจำเป็นที่จะต้องช่วยลดทอนความไม่มั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ชาวแคชเมียร์จำนวนไม่น้อยรับรู้อินเดียในทางที่ผิด สุ่มไฟความเกลียดชังต่ออินเดีย และเป็นปัจจัยทางจิตวิทยาให้ผู้คนเข้าร่วมก่อจลาจล ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการแก้ไขปัญหากลจลาจลตามกรอบความมั่นคงแบบดั้งเดิมกับตามกรอบความมั่นคงของมนุษย์ดังกล่าวนี้ แลดูจะสอดคล้องกับสำนวน “กำปั้นเหล็กในถุงมือกำมะหยี่” สำนวนดังกล่าวเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาจลาจลมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 และจะกลายเป็นยุทธศาสตร์อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2005 (Anant 2011, 12)

ประสบการณ์การจัดการจลาจลทั้งในแคชเมียร์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 และในแถบตะวันออกเฉียงเหนืออินเดียนั้นช่วยหล่อหลอมให้อินเดียมีศักยภาพในการจัดการปัญหาจลาจลในแคชเมียร์อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะการใช้กรอบความมั่นคงของมนุษย์ควบคู่ไปกับกรอบความมั่นคงแบบดั้งเดิม ดังที่กล่าวไว้ แม้อินเดียจะเริ่มให้ความสำคัญกรอบความคิดความมั่นคงของมนุษย์ยิ่งขึ้น แต่อินเดียก็ได้ละทิ้งกรอบความมั่นคงแบบดั้งเดิม พร้อมยังพัฒนาขีดความสามารถในกรอบนี้ให้เป็นระบบแบบแผน ประสานงานระหว่างหน่วยต่าง ๆ ได้ดีขึ้น กลยุทธ์ทางทหารใน

แคชเมียร์ก็มีรายละเอียดมากขึ้นตามลำดับ หนึ่งในนั้นคือกลยุทธ์กำหนดพื้นที่จลาจล (counterinsurgency grid) เนื่องจากประชาชนทั่วไปและกลุ่มจลาจลปะปนอยู่รวมกัน แยกแยะได้ยากมาก ผนวกกับข้อเท็จจริงว่าแคชเมียร์เป็นหุบเขา ไม่เอื้อต่อปฏิบัติการค้นหาฝ่ายจลาจล จึงทำให้ฝ่ายความมั่นคงแบ่งเขตปฏิบัติการเป็นสัดส่วนอย่างละเอียดถี่ถ้วน นั่นคือแต่ละพื้นที่ปฏิบัติการจะมีหน่วยตอบสนองไว (Quick Reaction Team) ประจำการ ซึ่งหน่วยนี้จะเตรียมพร้อมประสานความร่วมมือกับหน่วยลาดตระเวนดูแลเส้นทางคมนาคม (road-opening parties) เพื่อคอยตรวจสอบวัตถุระเบิด การประสานงานนี้ แม้จะใช้ทั้งทรัพยากรบุคคลและเวลามาก แต่ก็เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง อย่างน้อยที่สุดก็สามารถสกัดกั้นมิให้กลุ่มจลาจลปฏิบัติการ โดยเฉพาะบุกยึดเส้นทางคมนาคมได้ในเชิงจิตวิทยา ประชาชนชาวแคชเมียร์ก็รู้สึกปลอดภัย ทำมาหากินได้ปกติ เป็นผลดีต่อบรรยากาศทางเศรษฐกิจ (Ganguly 2013, 83-84)

นอกจากการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการจะเป็นระบบจะช่วยให้ปฏิบัติการปราบปรามจลาจลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การหาข่าวโดยสอดแนมสืบค้นข้อมูลก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นเดียวกัน สำหรับด้านนี้ อีกกลยุทธ์สำคัญคือเทคนิคจับกุมแอบแฝง (Covert Apprehension Technique: CAT) กระบวนการของ CAT จะเริ่มหลังจากปฏิบัติการตรวจตระเวนและการค้นหาเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ทราบว่าเป็นผู้ก่อจลาจลหรือผู้ฝึกฝฝผู้ก่อจลาจล เมื่อทราบแล้ว ก็จะให้บุคคลเหล่านี้ชี้ตัวผู้ก่อจลาจลหรือผู้ฝึกฝฝจลาจลคนอื่น ๆ โดยกระทำแยกเป็นรายบุคคล เมื่อระบุตัวได้ก็จะชักชวนให้ผู้ก่อจลาจลหรือผู้ฝึกฝฝจลาจลเหล่านี้เข้าร่วมเป็นกลุ่มอริควาน ในกระบวนการอดีตชาวมุสลิมแคชเมียร์ที่เคยคิดร้ายต่ออินเดียจะทำงานร่วมกับหน่วยงานความมั่นคงเพื่อข่าวกรอง

ที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้หน่วยงานความมั่นคงอินเดียใช้กลุ่มอริความซึ่งมีอดีตข้าราชการท้องถิ่นรวมอยู่ด้วยเพื่อเป็นพลังสนับสนุนความมั่นคงในระดับหมู่บ้าน หรือที่เรียกว่า Village Defense Committees (Ganguly 2013, 84) ทั้งหมดนี้ทำให้เกิดวงจรการหาข่าว ในขณะที่เดียวกันก็ร่วมกันปกป้องหมู่บ้านจากการแทรกซึมของผู้คนหรือความคิดที่เป็นภัยคุกคามต่ออินเดียด้วย

อีกหน่วยงานสำคัญในการต่อต้านการจลาจลที่ต้องกล่าวถึงคือราษฏริยะไรเฟิล (Rastriya Rifles) ซึ่งเปรียบเสมือนกระดุกสันหลังในการปราบปรามจลาจลในแคชเมียร์ กองทัพบกสร้างหน่วยงานนี้เพื่อให้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คือการปราบปรามจลาจลโดยตรง การปฏิบัติการของหน่วยงานนี้ใช้กลยุทธ์กองกำลังติดอาวุธขนาดเล็ก ยึดหยุดยั้ง และคล่องตัว ก่อนจะเข้าร่วมปฏิบัติการในหน่วยงานนี้ ทุกคนจะต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างเข้มข้น และทหารส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานนี้จะมาจากหลายส่วนของกองทัพบก แต่ส่วนใหญ่จะเป็นทหารราบ ที่กล่าวว่าราษฏริยะไรเฟิลเปรียบเสมือนกระดุกสันหลังก็เพราะว่ามีขนาดเล็ก กระจายอยู่ตามสถานที่ต่าง ๆ ในแคชเมียร์ ไม่ต้องพึ่งพางบประมาณมากมายในหลายด้านที่จะต้องมีขั้นตอนทางข้าราชการ และแทบจะไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงการส่งกำลังบำรุงทางทหาร หน่วยงานราษฏริยะไรเฟิลหรือที่หลายคนมักจะเห็นในภาพถ่ายที่มีทหารไม่ก็คนถือปืนไรเฟิล AK-47 มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลค่อนข้างมาก นอกจากปฏิบัติการในเหตุการณ์ความขัดแย้งคาร์กิลเพื่อขับไล่ปากีสถานออกจากบริเวณแคชเมียร์ไปได้สำเร็จแล้ว ยังบรรลุผลในการต่อสู้การจลาจลในมลรัฐปัญจาบอย่างสำคัญยิ่ง (ดู Ganguly 2013, 84-85; Banerjee 2017; The EurAsian Times 2020)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลกลางจะพยายามเน้นชนะใจประชาชน ควบคู่ไปกับปฏิบัติการทางทหารที่เป็นระบบมากยิ่งขึ้นเพื่อให้แคชเมียร์กลับสู่ความสงบสุข แต่ผลพวงจากการตอบโต้ในช่วงทศวรรษ 1980 ที่ผิดพลาด และการตระหนักถึงอัตลักษณ์ตนเองของชาวมุสลิมแคชเมียร์เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่เยาวชนมุสลิมแคชเมียร์ ทำให้พวกเขายังคงเข้าร่วมกับกลุ่มจลาจล ซึ่งก็ตอบสนองจุดประสงค์ของปากีสถานในการปลุกระดมให้เกิดความปั่นป่วนในแคชเมียร์มากขึ้น ความวุ่นวายในแคชเมียร์เริ่มกลับมาเห็นได้ชัดอีกครั้งเมื่อเกิดกลุ่มจลาจลปาหินที่มุ่งทำร้ายหน่วยงานความมั่นคงที่ปฏิบัติการในแคชเมียร์และสมาชิกครอบครัวของพวกเขา ซึ่งหน่วยความมั่นคงก็ได้ตอบโต้ทั้งด้วยการใช้กำลังจัดการและการจับกุมดำเนินคดี

อินเดียมีวิธีจัดการจลาจลที่สำคัญอีกวิธีหนึ่ง ที่แม้ยังไม่เคยได้รับการประเมินความสำเร็จอย่างจริงจัง แต่อินเดียก็ไม่เคยหยุดหย่อน ซึ่งทำให้ประเด็นแคชเมียร์เป็นประเด็นระหว่างประเทศได้อย่างน่าสนใจ กล่าวคืออินเดียใช้การทูตทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อให้โลกเห็นว่าแคชเมียร์หลังเส้นควบคุมฝั่งอินเดียนั้นเป็นเรื่องราวภายในของอินเดีย แต่มีผู้ก่อการร้ายที่ได้รับการสนับสนุนจากปากีสถานข้ามพรมแดนเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของอินเดียโดยตลอด การผลักดันให้โลกทราบว่ปากีสถานเป็นประเทศที่สนับสนุนการก่อการร้ายข้ามพรมแดนทวีความสำคัญขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 9/11 เพราะโลกก็เริ่มรู้สึกในทางเดียวกันมากขึ้น วิธีนี้มักจะควบคู่กับการที่อินเดียประณามการก่อการร้ายในประเทศอื่น ๆ ด้วย รวมถึงเหตุการณ์ระเบิดศาลพระพรหมเอราวดีนในประเทศไทยเมื่อปี ค.ศ. 2015 (Gayle 2015)

การใช้วิธีนี้อย่างต่อเนื่องเพื่อหาพันธมิตรร่วม คงได้ผลในระดับหนึ่ง แต่จะให้ทุกประเทศประณาม การก่อการร้ายโดยระบุว่าปากีสถานอยู่เบื้องหลังดังที่ อินเดียคาดหวังก็หาใช่เรื่องง่ายไม่ แม้แต่สหภาพยุโรปก็ “ไม่ประสงค์จะเผชิญกับปากีสถานในเรื่องการสนับสนุน การก่อการร้ายข้ามพรมแดน” ทั้ง ๆ ที่ประเทศสมาชิก ของสหภาพยุโรปก็ไม่ชอบที่ปากีสถานเข้าไปเกี่ยวข้องกับ เหตุการณ์คาร์กิล (Jain 2011, 228) แม้จะไม่ทราบ่ววิธี นี้ประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างน้อยที่สุด ประเทศไทย ก็ดูจะออกนอกกรอบวัฒนธรรมการต่างประเทศของตน เมื่อออกแถลงการณ์ประณามเหตุการณ์โจมตีพลูความา ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 แม้แถลงการณ์นี้จะไม่ ระบุชื่อประเทศปากีสถานก็ตาม สารัตถะการประณาม มีดังนี้ “ประเทศไทยประณามเหตุการณ์ก่อการร้ายซึ่ง โจมตีขบวนรถขนส่งกองกำลัง Central Reserve Police Force ในเขต Pulwama เมืองศรีนคร แคว้นจัมมูและ แคชเมียร์ เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 ซึ่งส่งผล ให้เจ้าหน้าที่เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก เราขอแสดงความเสียใจอย่างยิ่งไปยังครอบครัวของผู้เสียชีวิตและขอให้ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหายเป็นปกติใน เร็ววัน” (Thailand. Ministry of Foreign Affairs 2019)

จำต้องขยายความเพิ่มเติมด้วยว่าวิธีนี้ ของอินเดียหลังเหตุการณ์ 9/11 สอดคล้องกับการที่ มหาอำนาจหลายประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา มองการก่อการร้ายว่ามีเชื้อของแต่ละประเทศ หาก แต่เป็นเรื่องเดียวกันในระดับโลกที่มีลักษณะข้ามชาติ ทั้งทางกายและความคิด อาจกล่าวได้ด้วยว่าประเด็น การก่อการร้ายผนวกกับการปฏิรูปเศรษฐกิจและปรับเปลี่ยนมุมมองของอินเดียต่อสหรัฐอเมริกาหลังสงคราม เย็นนั้น เปรียบเสมือนฐานแห่งความไว้วางใจอัน นำไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับสหรัฐอเมริกา

ที่แน่นแฟ้นขึ้นเรื่อย ๆ และปัจจัยเงินหรือความสัมพันธ์ ระหว่างจีนกับปากีสถานก็จะเข้ามาเติมเต็มภาพความ มั่นคงอีกในภายภาคหน้า

คงปฏิเสธมิได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการรับมือ ด้านความมั่นคงของรัฐบาลอินเดียครั้งสำคัญเกิดขึ้น ในสมัยนเรนทรา โมดี (Narendra Modi) เมื่อพรรค ภารตียชนตา (Bharatiya Janata Party: BJP) นำโดย โมดีชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2014 คงมีเหตุผลหลาย ประการเบื้องหลังชัยชนะครั้งนี้ รวมถึงความไม่ไว้วางใจ ในพรรคคองเกรส และหากกล่าวถึงรัฐบาลในฐานะ ผู้ปกป้องประเทศ มันโมหัน สิงห์แห่งพรรคคองเกรส แลดูจะไร้ประสิทธิผลในการตอบโต้ปากีสถานหลัง เหตุการณ์โจมตีนครมุมไบในปี ค.ศ. 2008 โดยกลุ่ม LeT ที่เข้ามาในอินเดียจากปากีสถานอย่างโจ่งแจ้ง (Al Jazeera 2021b) สิงห์ยอมรับเรื่องนี้เมื่อเขากล่าว ต่ออดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา บารัค โอบามา (Barack Obama) ตามถ้อยคำของโอบามาว่า “... [มันโมหัน สิงห์] ได้ปฏิเสธที่จะทำตามเสียงเรียกร้องให้ ตอบโต้ปากีสถาน ทว่า การปฏิเสธนี้ก็ทำให้เขาเสียหาย ทางการเมือง” (Obama 2020, 1408)

ความโหยหาผู้นำที่แกร่งเพื่อสร้างความมั่นคง ให้แก่ประเทศน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญในการหล่อหลอม ความเป็นโมดีไม่น้อย กล่าวคือโมดีเองก็เป็นผลผลิต ของสังคมที่เรียกกรังผู้นำที่แกร่งโดยเฉพาะในเรื่องความ มั่นคง จึงไม่ใช่เรื่องแปลกด้วยว่าบ่อยครั้งที่ชาวอินเดีย สนทนาเรื่องอินเดีย-ปากีสถาน ก็มักจะอ้างถึงอิสราเอล ที่หนักแน่นในการปกป้องประเทศ แตกต่างจากอินเดีย ดังที่ศศิ ธารูร์ (Shashi Tharoor) นักการเมืองและนักเขียน ผู้มีชื่อเสียงของอินเดียได้เขียนไว้อย่างน่าสนใจว่าการ ก่อการร้ายมีผลเสียต่ออินเดียไม่น้อยเลย ได้คร่าชีวิต

ผู้คนไปจำนวนมาก แต่อินเดียก็ต่างจากอิสราเอล เพราะอินเดียแทบจะทำอะไรกับการก่อการร้ายมิได้เลย (Tharoor 2012, 40) เกี่ยวกับประเด็นนี้ ฟิงส์เกตต์ได้ว่าเรื่องความมั่นคงกลายเป็นประเด็นสำคัญอีกครั้งในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2019 โมดีได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่สองด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น ปัจจัยเบื้องหลังชัยชนะนี้มาจากความเป็นผู้นำของโมดีในฐานะผู้พิทักษ์อินเดียโดยเฉพาะหลังจากเหตุการณ์โจมตีพลูวาเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ประมาณสองเดือนก่อนการเลือกตั้ง ไม่น่าแปลกใจที่โมดีได้ประดิษฐ์คำขวัญ “ฉันก็เป็นยามเฝ้าแผ่นดินด้วย” คำขวัญนี้เป็นที่นิยมชมชอบโดยเฉพาะในสื่อสังคม (IANS 2019)

ชัยชนะครั้งนี้ทำให้ประวัติศาสตร์ต้องจารึกโมดีเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่สามที่ชนะเลือกตั้งได้สองสมัยติดต่อกัน นับจากสองคนแรกคือเนห์รูและอินทிர่า คานธี ชัยชนะครั้งยิ่งใหญ่ครั้งนี้จะทำให้โมดีเชื่อมั่นยิ่งกว่าเดิมว่าถึงเวลาแล้วที่ต้องจัดการกับการจลาจลในกรณีแคชเมียร์ให้ครอบคลุมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กล่าวคือในความคิดของโมดี การจัดการจลาจลจะยั่งยืนก็ต่อเมื่อรัฐบาลอินเดียขจัดแหล่งที่มาแห่งความรุนแรงในแคชเมียร์ได้ พร้อมกันนี้ แคชเมียร์ต้องได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมืองเพื่อให้ผู้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ชาวแคชเมียร์ต้องได้สิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับพลเมืองอินเดีย โมดีจึงประกาศยกเลิกมาตรา 370 และ 35A แห่งรัฐธรรมนูญอินเดีย นี่ย่อมหมายความว่าต่อจากนี้ไป แคชเมียร์จะอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลกลางจนกว่าจะเห็นควรให้มีการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่มาตรา 35A ที่เป็นการระบอบอย่างเฉพาะเจาะจงในเรื่องการเป็นผู้พันักถาวรของแคชเมียร์ก็ถูกยกเลิกเพื่อให้ชาวแคชเมียร์มีสถานภาพเช่นเดียวกับพลเมืองอินเดียคนอื่น ๆ

หากถอดใจความถ้อยแถลงการยกเลิกสองมาตราดังกล่าวของโมดีในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 2019 ก็ จะประจักษ์ว่า มาตรา 370 และ 35A เชื้อต่อสภาพความไม่มั่นคง เพราะการที่รัฐแคชเมียร์มีสถานะพิเศษ คือมีอิสรภาพในการปกครองตนเองนั้น ทำให้แคชเมียร์ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการเมืองการปกครองของผู้คนไม่กี่กลุ่มที่ขั้วฉล ปลูกปั่นแบ่งแยก และเต็มไปด้วยความรุนแรง โมดีมองด้วยว่าปากีสถานหาประโยชน์จากมาตรา 370 และ 35A โดยใช้เป็นเครื่องมือปลูกปั่นอารมณ์ชาวแคชเมียร์ นอกจากนี้โมดียังกล่าวอย่างชัดถ้อยชัดคำว่า ทั้งสองมาตราสวนทางกับความเป็นประชาธิปไตยของอินเดีย และเป็นอุปสรรคบั่นทอนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้คน โดยเฉพาะสตรี เด็ก แรงงาน และผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย (Modi 2019)

การประกาศยกเลิกสองมาตราดังกล่าวจำเป็นต้องอธิบายตามวิถีแบบโมดีอันเป็นผลผลิตของการเมืองอินเดีย และตามสภาพการต่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมด้วย กล่าวคืออินเดียมีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับสหรัฐอเมริกามากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความสัมพันธ์ดีขึ้นหลังจากสงครามเย็นจบลง และยิ่งแน่นแฟ้นขึ้นในสมัย 9/11 และในปัจจุบันที่การวางข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) นำโดยจีนกับอินโด-แปซิฟิกนำโดยสหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญมากขึ้น คงปฏิเสธได้ยากว่าชาวอินเดียที่ลงคะแนนเสียงสนับสนุนพรรคภารตียชนตาก็มีแนวโน้มที่จะขึ้นชอบพรรครีพับลิกัน (Republican) ของสหรัฐอเมริกาด้วย เพราะทัศนคติที่ตรงกันในเรื่องของการเอื้อต่อการทำธุรกิจและเด็ดขาดต่อการก่อการร้าย ในขณะที่เดียวกัน มิตรภาพส่วนบุคคลอันใกล้ชิดระหว่างโมดีกับโดนัลด์ เจ. ทรัมป์ (Donald J. Trump) ก็แลดูโดดเด่นเป็นพิเศษ

ความสัมพันธ์ที่กล่าวมาคงสร้างความมั่นใจให้โมดีไม่น้อย หลังประกาศยกเลิกสองมาตราดังกล่าว โมดีได้เตรียมพร้อมปิดแคชเมียร์จากโลกภายนอกเพื่อป้องกันความโกลาหล รัฐบาลโมดีถูกวิพากษ์วิจารณ์มากมายจากสื่อและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน แต่กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้มีปฏิกริยารุนแรงต่ออินเดีย เว้นแต่ข้อความที่สื่อว่าสหรัฐอเมริกาเฝ้าติดตามสถานการณ์ในแคชเมียร์โดยเฉพาะภาวะสิทธิมนุษยชน ต่างจากจีนและปากีสถานที่รู้สึกไม่พึงพอใจอย่างยิ่ง อินเดียแลดูจะมีได้กังวลเรื่องจีนและเดินทางต่อไป พร้อมกับยื่นกรานโดยตลอดว่าการประกาศยกเลิกทั้งสองมาตราเป็นเรื่องภายในของอินเดีย

การประกาศยกเลิกมาตรา 370 และ 35A ผนวกกับการไม่อ่อนข้อให้จีนในเหตุการณ์ปะทะระหว่างทหารอินเดีย-จีนในหุบเขากัลวาน (Galwan Valley) ในช่วงเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2020 ตามด้วยการเตรียมพร้อมรับมือจีน รวมถึงการสั่งซื้อเครื่องบินรบราฟาเล (Rafale) จากฝรั่งเศส (Sharma 2020) น่าจะเป็นสิ่งชี้วัดจุดยืนของอินเดียด้านความมั่นคงได้ดียิ่ง ใครชวนสังเกตจุดนี้ด้วยการประกาศยกเลิกสองมาตราดังกล่าวมีวาระสำคัญสองประการ ได้แก่ 1. การวางจุดยืนที่ชัดเจนเรื่องอาณาเขตดินแดน และ 2. การวางฐานเพื่อจัดการความมั่นคงภายในแคชเมียร์ วาระแรกจะเป็นไปตามกรอบความมั่นคงแบบดั้งเดิม ส่วนวาระที่สองจะเป็นไปตามกรอบความมั่นคงแบบดั้งเดิมและความมั่นคงของมนุษย์อย่างผสมผสานกัน

สำหรับวาระแรก จุดยืนนี้ถือเป็นการสื่อให้โลกโดยเฉพาะจีนและปากีสถานทราบว่ายินดีจะไม่ยอมอ่อนข้อในเรื่องข้อพิพาทดินแดนเกี่ยวกับแคชเมียร์อย่างเด็ดขาด กล่าวคืออินเดียพร้อมที่จะสู้รบปรบมือ

หากประเทศใดคิดที่จะก้าวข้ามหรือรุกร้าอธิปไตยของตน ดังที่สุพราหมณ์ยม ชัยคังกร (Subrahmanyam Jaishankar) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอินเดีย กล่าวไว้อย่างไม่อ้อมค้อมเลยว่าหากจีนประสงค์จะเป็นมิตรกับอินเดีย อินเดียก็พร้อมเช่นกัน “แต่ถ้าท่าน [จีน] เอาปืนจ่อหัวเรา [อินเดีย] เรา [อินเดีย] ก็จะเอาปืนจ่อหัวท่าน [จีน] นั่นก็ชอบด้วยเหตุผล ชอบด้วยตรรกะแล้ว” (Living Media India Limited 2021) ในขณะที่เดียวกันวาระแรกก็เปรียบเสมือนการตอบโต้จีน หรือ “โครงการระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถาน” (China-Pakistan Economic Corridor: CPEC) ที่เป็นส่วนหนึ่งของ BRI อินเดียมองว่าโครงการดังกล่าวผ่านเส้นทางพื้นที่ที่อินเดียก็อ้างสิทธิของตน ทว่า ทั้งจีนและปากีสถานกลับไม่แยแสในคำเรียกร้องของอินเดียเลย ดังที่ชัยคังกร ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่า “CPEC ตัดผ่านพื้นที่ที่เราถือว่าเป็นของเรา แน่นนอนผู้นคนยอมจะเข้าใจว่าอินเดียจะตอบโต้อย่างไร การไตร่ตรองเรื่องนี้จำเป็นต้องมี และขอโทษที่จำต้องกล่าวว่าเรายังไม่เห็นแววว่าจะมีเลย” (“China Defends CPEC; India Claims It Passes through Its Territory” 2017)

สำหรับวาระที่สอง การวางฐานเพื่อจัดการความมั่นคงภายในนี้สำคัญมาก เพราะฐานนี้จะทำลายองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ทำให้แคชเมียร์ไม่อาจหลุดออกจากปัญหาที่มีลักษณะวงจรรูปาทวิได้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจที่กระจุกอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นเวลานาน หรือการใช้อำนาจที่เต็มไปด้วยการฉ้อฉล ปลูกปั่น รวมถึงเปิดโอกาสให้ปากีสถานเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในแคชเมียร์นั้น จะต้องถูกขจัดไป ในขณะที่เดียวกันก็ในวาระนี้ด้วยที่การเปลี่ยนแปลงจะต้องทำให้คุณภาพชีวิตของชาวแคชเมียร์ดีขึ้น และเพื่อให้วาระนี้เป็นจริงได้

ทางการก็จะมีโครงการต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่ส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ จากศัพท์ภาษาของทางการอินเดียแลดูคล้ายว่าทั้งหมดนี้จะทำให้ชาวแคชเมียร์มีความหวังและความมั่นคงทางจิตใจ ซึ่งจะไม่ทำให้พวกเขาต่อต้านรัฐบาลอินเดีย หรือลดการต่อต้านได้อย่างสำคัญยิ่ง

สรุป

บทความนี้เริ่มจากการอธิบายพัฒนาการประเด็นปัญหาการจลาจลในแคชเมียร์ นับตั้งแต่อินเดียได้รับเอกราชมาจนถึงปัจจุบัน ตามด้วยวิธีการที่อินเดียใช้จัดการจลาจลในแคชเมียร์ บทความทั้งสองส่วนได้อธิบายอย่างชัดเจนว่าเหตุที่การจลาจลในแคชเมียร์มีความสลับซับซ้อนและยืดเยื้อเรื้อรังเพราะเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะปัจจัยปากีสถานและกลุ่มที่ส่งเสริมความคิดแบบอิสลามสุดโต่ง ซึ่งมีพลวัตปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลาทั้งพัฒนาการด้านยุทธศาสตร์และเป้าหมายการโจมตี และในขณะเดียวกันก็ทำให้ปัญหาแคชเมียร์มีอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ที่เข้มข้น

ทว่า ทางฝ่ายรัฐบาลอินเดียก็ใช้เวลาอยู่พักใหญ่กว่าจะปรับปรุงแก้ไขการจัดการจลาจล โดยเรียนรู้จากประสบการณ์ทั้งในและนอกแคชเมียร์ และในที่สุดก็ใช้วิธีจัดการจลาจลแบบผสมผสานระหว่างกรอบความมั่นคงแบบดั้งเดิมกับกรอบความมั่นคงของมนุษย์ แม้จะแลดูไม่ลงรอยกับโลกวิชาการที่มักจะมองกรอบทั้งสองแยกขาดจากกันสิ้นเชิง

ต่อจากนี้ไป ประเด็นปัญหาแคชเมียร์จะเป็นไปในทิศทางใด เป็นเรื่องน่าจับตามองอย่างยิ่ง ในแง่หนึ่ง อินเดียอาจจะประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหา นี้ นั่นคือทั้งฝ่ายปากีสถานและจีนยอมรับต่อจุดยืนอันหนักแน่นและชัดเจนของอินเดียในเรื่องอาณาเขตดินแดนแคชเมียร์ และในอนาคตอาจจะมีปฏิสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ ก้าวข้ามเรื่องอาณาเขตดินแดนได้ ส่วนอีกแง่หนึ่ง นอกจากต่างฝ่ายต่างไม่ยอมกันแล้ว การแข่งขันเชิงภูมิรัฐศาสตร์ระหว่าง BRI กับอินโด-แปซิฟิกอันตึงเครียด อาจจะทำให้ทิศทางประเด็นปัญหาแคชเมียร์ไปสู่ความรุนแรงเหมือนเดิมหรือหนักกว่าเดิมก็เป็นได้

References

- Abraham, Bobins. 2016. "Now Posters in Kashmir Threaten to Burn Alive Women Riding Two-Wheelers." *India Times*, August 2. Accessed April 18, 2021. <https://www.indiatimes.com/news/india/now-posters-in-kashmir-threaten-to-burn-alive-women-riding-two-wheelers-259299.html>.
- Ahmed, Firoz Bakht. 2021. "Facilitating the Return of Kashmiri Pandits." *The Indian Express*, October 10. Accessed October 11, 2021. <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/facilitating-the-return-of-kashmiri-pandits-7564173>.
- Al Jazeera. 2021a. "Indian Air Force Base in Kashmir Hit by Explosions." Accessed June 27, 2021. <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/27/india-probes-suspected-use-of-drones-in-blast-at-jammu-air-base>.
- , 2021b. "Pakistan Arrests Mumbai Attacks 'Plotter' for Terrorism Financing." January 2. Accessed June 30, 2021. <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/2/pakistan-arrests-mumbai-attacks-plotter-for-terrorism-financing>.
- Ali, Basharat. 2019. "What Message Does the Latest India-Pakistan Crisis Send to Militants in Kashmir?" *The Diplomat*, March 19. Accessed March 25, 2021. <https://thediplomat.com/2019/03/what-message-does-the-latest-india-pakistan-crisis-send-to-militants-in-kashmir>.
- Anand, Adarsh Sein. 2002. *J&K Is and Shall Be an Integral Part of India*. New Delhi: Ministry of External Affairs, Government of India. Accessed November 16, 2020. <https://www.mea.gov.in/articles-in-indian-media.htm?dtl/15748/JK+is+and+shall+be+an+integral+part+of+India>.
- Anant, Arpita. 2011. *Counterinsurgency and "Op Sadhbhavana" in Jammu and Kashmir*. New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses. Accessed February 18, 2021. https://idsa.in/system/files/OP_CounterinsurgencyKashmir.pdf.
- Assad, Bashir. 2019. *K File: The Conspiracy of Silence*. New Delhi: Vitasta.
- Banerjee, Aritra. 2017. "10 Things You Must Know about the Rashtriya Rifles (RR)." *SSB Crack*, December 19. Accessed June 29, 2021. <https://www.ssbcrack.com/2017/12/10-things-you-must-know-about-the-rashtriya-rifles-rr.html>.
- Banka, Neha. 2019. "Explained: UNSC Resolution 47 on Kashmir." *The Indian Express*, August 7. Accessed November 7, 2020. <https://indianexpress.com/article/explained/explained-uns-resolution-47-india-pakistan-on-kashmir-article-370-bifurcation-special-status-i5882939>.
- BBC. 2016. "Pakistan Bans All Indian TV and Radio as Tensions Mount." *BBC News*, October 21. Accessed June 23, 2021. <https://www.bbc.com/news/world-asia-37731089>.

- "China Defends CPEC; India Claims It Passes through Its Territory." 2017. *The Dawn*, January 19. Accessed July 2, 2021. <https://www.dawn.com/news/1309370>.
- Clarke, Ryan. 2011. *Crime-Terror Nexus in South Asia: States, Security and Non-State Actors*. New York: Routledge.
- Constable, Pamela. 2017. "Pakistan's Kashmir Solidarity Day Co-Opted by Supporters of Detained Muslim Cleric." *The Washington Post*, February 6. Accessed June 26, 2021. https://www.washingtonpost.com/world/in-pakistan-kashmir-solidarityday-is-tinged-with-a-more-ambivalent-message/2017/02/06/c9d19b42-ea22-11e6-903d-9b11ed7d8d2a_story.html.
- Dhillon, Dilsher. 2019. "Kashmiri Students Bear the Brunt of Post-Pulwama Backlash." *Business Insider India*, February 18. Accessed May 5, 2021. <https://www.businessinsider.in/kashmiri-students-bear-the-brunt-of-post-pulwama-backlash/articleshow/68043234.cms>.
- The EurAsian Times. 2020. "Rashtriya Rifles—Meet the World's Biggest Counter-Insurgency Battalion of the Indian Army Deployed in Kashmir." *The EurAsian Times*, May 4. Accessed June 29, 2021. <https://eurasianimes.com/rashtriya-rifles-indian-armys-elite-counter-insurgency-unit-vows-revenge>.
- Ganguly, Sumit. 2013. "Slow Learning: Lessons from India's Counterinsurgency Operations in Kashmir." In *India and Counterinsurgency: Lesson Learned*, edited by Sumit Ganguly and David P. Fidler. New York: Routledge.
- Gates, Scott, and Kaushik Roy. 2014. *Unconventional Warfare in South Asia: Shadow Warriors and Counterinsurgency*. Surrey: Ashgate Publishing.
- Gayle, Damien. 2015. "Bangkok Bomb Blast: At Least 19 Killed in Explosion at Erawan Shrine – As It Happened." *The Guardian*, August 17. Accessed June 30, 2021. <https://www.theguardian.com/world/live/2015/aug/17/bangkok-bombing-explosion-hindu-shrine-latest-updates>.
- Geelani, Gowhar. 2017. "Indian Ban on Pakistani TV Channels in Held Kashmir Hits Too Close to Home for Some." *The Dawn*, May 8. Accessed June 23, 2021. <https://www.dawn.com/news/1331843>.
- Gupta, Shishir. 2019. "Fewer Stone-Pelting Cases in Kashmir under Central Rule." *The Hindustan Times*, July 21. Accessed January 26, 2021. <https://www.hindustantimes.com/india-news/fewer-stone-pelting-cases-in-kashmir-under-central-rule/story-o3sYQTJ6opggq9khy4h6zIM.html>.
- IANS. 2019. "'Main Bhi Chowkidar' Emerged Big Winner on Social Media." *Business Standard*, May 23. Accessed June 30, 2021. https://www.business-standard.com/article/news-ians/main-bhi-chowkidar-emerged-big-winner-on-social-media-119052300794_1.html.

- India. Prime Minister Office (PMO). 2006. "PM's Speech at the Chief Minister's Meet on Naxalism." Accessed April 10, 2021. <https://archivepmo.nic.in/drmanmohansingh/speech-details.php?nodeid=302>.
- The Institute for Economics and Peace (IEP). 2020. *Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism*. Sydney: The Institute for Economics and Peace. Accessed June 21, 2021. <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf>.
- Jain, Bharti. 2010. "1,600 CRPF Jawans Hurt by Stone Missiles in Valley in Last 2 Years." *The Economic Times*, May 15. Accessed May 14, 2021. <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/1600-crpf-jawans-hurt-by-stone-missiles-in-valley-in-last-2-years/articleshow/5932811.cms?from=mdr>.
- Jain, Rajendra K. 2011. "India's Relations with the European Union." In *Handbook of India's International Relations*, edited by David Scott. New York: Routledge.
- Jenkins, Brian Michael. 1985. *International Terrorism: The Other World War*. Santa Monica, CA: The Rand Corporation. Accessed January 26, 2021. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA163576.pdf>.
- Kapur, S. Paul. 2018. "India's Wars." In *The Oxford Handbook of India's National Security*, edited by Sumit Ganguly, Nicolas Blarel and Manjeet S. Prades. New Delhi: Oxford University Press.
- Living Media India Limited. 2021. "India Today Conclave: S Jaishankar Speaks about Foreign Policy, China Conflict and Covid Crisis." *India Today*, March 14. Accessed July 1, 2021. <https://www.indiatoday.in/india/video/india-today-conclave-s-jaishankar-speaks-about-foreign-policy-china-conflict-and-covid-crisis-1779054-2021-03-14>.
- Modi, Narendra. 2019. "PM Modi Addresses the Nation." Accessed June 30, 2021. <https://www.narendramodi.in/prime-minister-narendra-modi-s-address-to-the-nation-on-8th-august-2019-545901>.
- Mukherjee, Shivaji. 2018. "Insurgencies in India: Origin and Causes." In *The Oxford Handbook of India's National Security*, edited by Sumit Ganguly, Nicolas Blarel and Manjeet S. Prades. New Delhi: Oxford University Press.
- Obama, Barack. 2020. *A Promised Land*. New York: Penguin Random House.
- Patankar, V.G. 2013. "Insurgency, Proxy War, and Terrorism in Kashmir." In *India and Counterinsurgency: Lesson Learned*, edited by Sumit Ganguly and David P. Fidler. New York: Routledge.
- PTI. 2020. "21 Years since Kargil War Victory: Defence Min Pays Tributes at National War Memorial." *The Economic Times*, July 26. Accessed July 5, 2021. <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/21-years-since-kargil-war-victory-defence-min-pays-tributes-at-national-war-memorial/articleshow/77179079.cms?from=mdr>.

- Rabasa, Angel, Robert D. Blackwill, Peter Chalk, Kim Cragin, C. Christine Fair, Brian A. Jackson, Brian Michael Jenkins, Seth G. Jones, Nathaniel Shestak, and Ashley J. Tellis. 2009. *The Lessons of Mumbai*. Santa Monica, CA: The Rand Corporation. Accessed May 16, 2021. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2009/RAND_OP249.pdf.
- Rajagopal, Krishnadas. 2017. "What Is Article 35A?" *The Hindu*, November 3. Accessed December 20, 2020. <https://www.thehindu.com/news/national/what-is-article-35a/article19567213.ece>.
- Raina, Anil. 2017. "Tracking the Stone Pelters of Kashmir." *Mumbai Mirror*, July 30. Accessed May 24, 2021. <https://mumbaimirror.indiatimes.com/others/sunday-read/tracking-the-stone-pelters-of-kashmir/articleshow/59826689.cms>.
- Rehman, I. A. 1996. "Enemy Images on Pakistan Television." Accessed June 23, 2021. <https://www.tni.org/es/node/9020>.
- Sharma, Kiran. 2020. "India Inducts Rafale Jets amid Rising Tensions with China." *Nikkei Asia*, September 10. Accessed July 1, 2021. <https://asia.nikkei.com/Politics/India-inducts-Rafale-jets-amid-rising-tensions-with-China>.
- Silverstein, Richard. 2008. "Exploiting Mumbai's Tragedy." *The Guardian*, December 4. Accessed July 5, 2021. <https://www.theguardian.com/commentisfree/cifamerica/2008/dec/04/mumbai-terror-attacks-israel>.
- Stevens, William K. 1984. "India Replaces Kashmir State's Leader." *The New York Times*, July 3. Accessed April 19, 2021. <https://www.nytimes.com/1984/07/03/world/india-replaces-kashmir-state-s-leaders.html>.
- Subramanian, Nirupama. 2020. "Recalling a Pakistan Misadventure: What Happened on October 22, 1947?" *The Indian Express*, October 22. Accessed June 21, 2021. <https://indianexpress.com/article/explained/kashmir-pakistan-india-war-attack-1947-hari-singh-pashtun-6825817>.
- Thailand. Ministry of Foreign Affairs. 2019. "Thalaengkan To Hetkan Kokanrai Nai Khet Pulwama Khwaen Jammu Lae Kashmir." [Statement on the Terrorist Attack in Pulwama, Jammu and Kashmir]. Accessed June 30, 2021. <https://www.mfa.go.th/th/content/แถลงการณ์ต่อเหตุการณ์ก่อการร้ายในเขต-pulwama-แค้วน>. (in Thai)
- Tharoor, Shashi. 2012. *Pax Indica: India and the World of the 21st Century*. New Delhi: Allen Lane.
- The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2021. "Security Council Resolution 47 (1948) [The India-Pakistan Question]." Accessed June 18, 2021. <https://www.refworld.org/docid/3b00f23d10.html>.

Verma, Gargi. 2020. "Need More Power to Become a 'Toothful' Tiger: NHRC Chief HL Dattu." *The Indian Express*, February 14. Accessed January 18, 2021. <https://indianexpress.com/article/india/need-more-power-to-become-a-toothful-tiger-nhrc-chief-hl-dattu-6267161>.

Whitehead, Andrew. 2007. *A Mission in Kashmir*. New Delhi: Penguin.

Zeidan, Adam. 2021. "Sheikh Muhammad Abdullah: Additional Information." *Encyclopedia Britannica*, March 4. Accessed May 15, 2021. <https://www.britannica.com/biography/Sheikh-Muhammad-Abdullah/additional-info#history>.

Triangulated Conditions for State Violence against Muslim Minorities: Rohingya in Western Myanmar and Malay Muslims in Southern Thailand Compared***

Anwar Koma*

Ekkarin Tuansiri**

Abstract

This study examines variations in state-Muslim minority relations in Myanmar and Thailand by comparing state violence on Rohingya in Rakhine State of Myanmar and that on Malay-Muslims in southern Thailand. Although Myanmar and Thailand share the common feature of Theravada Buddhism, state relations with Muslim minorities in the two cases exhibit different outcomes: extreme violence and low level violence, respectively. The Rohingya case represents the former, while the Malay-Muslim case the latter. Essentially, this study aims to identify the diverging conditions. The findings show that the diverging outcomes depended on differences in the degree of exclusionary state perception, influence of Buddhist nationalism, and weakness of Muslim minorities. The paper also shows that when these three conditions are formed in a triangulated configuration, then it is more likely that extreme violence on ethnoreligious minorities is imminent. Thus, it proposes that the absence on presence of the triangulated conditions can be used as an early warning mechanism for monitoring the state's extreme violence against ethnoreligious minorities in Southeast Asia, especially on the Malay-Muslims in southern Thailand.

Keywords: *state violence, Muslim minorities, Rohingya, Malay-Muslims*

*Corresponding author, Lecturer, Faculty of Political Science, Prince of Songkla University-Pattani Campus, Rusamilae Sub-district, Muang District, Pattani 94000. Email: anwar.k@psu.ac.th

**Assistant Professor and Deputy Dean for Academic Services and Student Affairs, Faculty of Political Science, Prince of Songkla University-Pattani Campus, Rusamilae Sub-district, Muang District, Pattani 94000. Email: ekkarin.t@gmail.com

***This article is a part of the author's research contribution to the project "State-Muslim Minority Relations in Myanmar and Thailand" funded by the Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Centre.

Received August 16, 2021; Revised November 14, 2021; Accepted June 17, 2022

เงื่อนไขไตรลักษณ์ของความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐต่อมุสลิม ชนกลุ่มน้อย: ศึกษาเทียบเคียงกรณีโรฮีนจาในรัฐยะไข่ของ เมียนมากับกรณีมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ของไทย***

อันวาร์ กอมะ*
เอกกรินทร์ ต่วนศิริ**

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาความแตกต่างของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมุสลิมชนกลุ่มน้อยในประเทศเมียนมาและไทย โดยใช้กรณีของโรฮีนจาในรัฐยะไข่เทียบเคียงกับกรณีของมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ แม้ว่าเมียนมาและไทยเป็นประเทศที่มีผู้นับถือศาสนาพุทธนิกายเถรวาทเป็นชนส่วนใหญ่ แต่ผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและมุสลิมชนกลุ่มน้อยของทั้งสองประเทศก็มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือในกรณีของโรฮีนจาปรากฏความรุนแรงสุดโต่ง ส่วนในกรณีของมลายูมุสลิมเกิดความรุนแรงต่ำที่กระทำโดยรัฐ นโยบายของการเทียบเคียงของทั้งสองกรณีคือการค้นหาปัจจัยที่ทำให้เกิดและไม่เกิดความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐต่อชนกลุ่มน้อยมุสลิม ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้ทั้งสองกรณีแตกต่างกันคือ ‘เงื่อนไขไตรลักษณ์’ ซึ่งประกอบด้วยมุมมองของรัฐต่อมุสลิมชนกลุ่มน้อย อิทธิพลของขบวนการพุทธชาตินิยม และความอ่อนแอของมุสลิมชนกลุ่มน้อย ฉะนั้น เมื่อรัฐมีมุมมองที่ปิดกั้นต่อชนกลุ่มน้อยประกอบกับขบวนการพุทธชาตินิยมมีอิทธิพลสูงและสถานะของมุสลิมชนกลุ่มน้อยมีความอ่อนแอแล้ว โอกาสที่จะเกิดการใช้ความรุนแรงสุดโต่งก็มีสูงตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยเสนอว่าการปรากฏหรือไม่ปรากฏของเงื่อนไขไตรลักษณ์สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเฝ้าระวังการใช้ความรุนแรงสุดโต่งที่กระทำโดยรัฐต่อมลายูมุสลิมในประเทศไทย และต่อชนกลุ่มน้อยทางศาสนาและชาติพันธุ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

คำสำคัญ: ความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐ, มุสลิมชนกลุ่มน้อย, โรฮีนจา, มลายูมุสลิม

*ผู้รับผิดชอบบทความ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ต.รูสะมิแล อ.เมือง จ.ปัตตานี 94000 อีเมล anwar.k@psu.ac.th

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ต.รูสะมิแล อ.เมือง จ.ปัตตานี 94000 อีเมล ekkarin.t@gmail.com

***บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ผู้เขียนได้รับทุนสนับสนุนจากศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ภายใต้โครงการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและมุสลิมชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยและเมียนมา

ได้รับบทความ 16 สิงหาคม 2564; แก้ไขปรับปรุง 14 พฤศจิกายน 2564; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 17 มิถุนายน 2565

บทนำ

ความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐเมียนมาต่อชนกลุ่มน้อยโรฮีนจาถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางทั้งในวงการวิชาการ องค์การสิทธิมนุษยชน และแวดวงสื่อสารมวลชน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 เป็นต้นมา¹ เนื่องจากไม่เพียงเป็นปัญหาความรุนแรงระหว่างกลุ่มชาวพุทธกับมุสลิมเท่านั้น แต่ยังถูกมองจากประชาคมนานาชาติว่าเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์โรฮีนจาและอาชญากรรมต่อมนุษยชาติอีกด้วย (The Senate of the United States. Committee on Foreign Relations 2017) ที่สำคัญความรุนแรงดังกล่าวนอกจากเป็นที่เข้าใจว่าเป็นผลที่เกิดจากการเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตยแล้วยังสร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาความรุนแรงในรัฐยะไข่ของประเทศเมียนมาจึงได้รับความสนใจจากนักวิชาการหลายสาขาวิชาอย่างล้นหลาม กว่า 8 ปีที่ผ่านมาจึงมีงานวิจัย การวิเคราะห์เชิงนโยบายและการค้นหาความจริงเป็นจำนวนมากเพื่อค้นคว้าหาสาเหตุและเงื่อนไขของความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐเมียนมาต่อโรฮีนจา อย่างไรก็ดี โดยส่วนใหญ่ งานวิจัยเหล่านี้ศึกษากฎหมายของโรฮีนจากับรัฐเมียนมาเป็นการเฉพาะโดยไม่ได้นำไปเทียบเคียงและถอดบทเรียนกับประเทศอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงโดยเฉพาะกับประเทศไทยซึ่งมีลักษณะความรุนแรงระหว่างรัฐและมุสลิมชนกลุ่มน้อยมาตั้งแต่อดีต

งานเขียนชิ้นแรกๆ ที่ถือว่าเป็นการบุกเบิกการฉายภาพกรณีมุสลิมชนกลุ่มน้อยในพม่าและไทย คืองานของ Moshe Yegar (Yegar 2002) หัวข้อ “Between

Integration and Secession: The Muslim Communities of the Southern Philippines, Southern Thailand and Western Burma/Myanmar” ซึ่งพรรณนาความเหมือนและแตกต่างของกองกำลังติดอาวุธของมุสลิมชนกลุ่มน้อยในสามประเทศ แต่งานชิ้นนี้ไม่ได้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์และคำอธิบายในทางทฤษฎี อีกทั้งช่วงเวลาในการศึกษาก็ไม่ครอบคลุมเหตุการณ์หลังปี ค.ศ. 2012 นอกจากนี้งานของ Dulyapak Preecharush (Dulyapak Preecharush 2015) หัวข้อ “โรฮิงญา: รัฐชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์และความขัดแย้ง” ถือได้ว่าเป็นงานที่โดดเด่นที่สุดในภาษาไทยซึ่งได้วิเคราะห์รากเหง้าและพลวัตของปัญหาความรุนแรงที่ประสบกับโรฮีนจาในยุคปัจจุบันอย่างละเอียดแต่ก็เป็นการวิเคราะห์ปัญหาตามประเด็นหัวข้อใหญ่ ๆ เช่น ชาติพันธุ์และวัฒนธรรม การเมืองการปกครอง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มิได้มีการสกัดเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่ความรุนแรงเป็นการเฉพาะ อีกทั้งมิได้ทำการเทียบเคียงกับกรณีมุสลิมมลายูในจังหวัดชายแดนใต้ ฉะนั้นจึงไม่มีการถอดบทเรียนมาสู่กรณีของมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้

ดังนั้นเมื่อพิจารณางานที่ศึกษาเทียบเคียงกรณีของโรฮีนจากับกรณีของมลายูมุสลิมในประเทศไทยแล้ว กลับพบว่ามียุทธศาสตร์อย่างจำกัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากวรรณกรรมในภาษาไทย ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งหมายที่จะเติมเต็มช่องว่างดังกล่าวด้วยการศึกษาวิเคราะห์ความรุนแรงที่รัฐเมียนมากระทำต่อโรฮีนจาในยุคปัจจุบัน (ค.ศ. 2012-2017) โดยมีกรณีของมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทยเป็นส่วนประกอบที่ใช้เทียบเคียง อีกทั้งยังสนใจศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐพม่าและโรฮีนจามุสลิมเพื่อ

¹ งานวิจัยฉบับนี้ใช้คำว่า “โรฮีนจา” ตามที่สำนักงานราชบัณฑิตยสภา (Thailand. Office of the Royal Society [2013]) ได้ชี้แจงไว้

วิเคราะห์ห็นัยยะสัมพันธ์ระหว่างเงื่อนไขที่สำคัญกับช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ฉะนั้นกล่าวโดยย่อ งานวิจัยชิ้นนี้สนใจค้นหาว่าอะไรคือเงื่อนไขสำคัญของความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐเมียนมาต่อโรฮีนจาชนกลุ่มน้อย และเมื่อเทียบเคียงกรณีดังกล่าวกับกรณีมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้แล้ว เงื่อนไขดังกล่าวทำงานเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจวรรณกรรม ใช้วิธีศึกษาเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มจากการสำรวจวรรณกรรมที่สำคัญเกี่ยวกับความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐพม่า/เมียนมาในยุคปัจจุบัน (ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 เป็นต้นมา) จำนวน 44 รายการเป็นเอกสารตั้งต้น² โดยเลือกจากงานเขียนของนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ เช่น Melissa Crouch, Martin Smith, Nicholas Farrelly, Matthew Walton, Imtiyaz Yusuf, Nyi Nyi Kyaw, Nick Cheesman, Jacques P. Leider, Francis Wade, Andrew Selth, Richard Cockett, Jobair Alam, Chris Lewa, Nehginpao Kipgen, Azeem Ibrahim, Syeda Naushin Parnini, Zoltan Barany, Muang Zarni, Iselin Frydenlund และ Aye Chan เป็นต้น รายงานที่สำคัญ เช่น รายงานของ Republic of the Union of Myanmar. Inquiry Commission on Sectarian Violence in Rakhine State (Republic of the Union of Myanmar. Inquiry Commission on Sectarian Violence in Rakhine State 2013) หัวข้อ “Final Report of Inquiry Commission on Sectarian Violence in Rakhine State” และ United

Nations Human Rights Council. Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar (United Nations Human Rights Council. Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar 2018; 2019) ว่าด้วยการค้นหาความจริงในกรณีของโรฮีนจา เป็นต้น รายงานอื่น ๆ ที่ใช้ประกอบการศึกษามีดังนี้ ผลงานของ Human Rights Watch 4 บทความ ได้แก่

1. “The Government Could Have Stopped This”: Sectarian Violence and Ensuing Abuses in Burma’s Arakan State (Human Rights Watch 2012)
2. “All You Can Do Is Pray”: Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma’s Arakan State (Human Rights Watch 2013)
3. “All of My Body Was Pain”: Sexual Violence against Rohingya Women and Girls in Burma.” (Human Rights Watch 2017a)
4. Burma: Satellite Imagery Shows Mass Destruction: 214 Villages Almost Totally Destroyed in Rakhine States (Human Rights Watch 2017b)

ผลงานของ Fortify Rights 6 บทความ ได้แก่

1. Policies of Persecution: Ending Abusive State Policies against Rohingya Muslims in Myanmar (Smith and Landis 2014)
2. Supporting Human Rights in Myanmar: Why the U.S. Should Maintain Existing Sanctions Authority (Andrews et al. 2016)

² ทั้งนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจำนวนกว่า 215 รายการ ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ผ่านลิงก์ <https://docs.google.com/spreadsheets/d/18bnralc8AvAFtxqekLmLAlq2hj09Mmzs6fMEuCxhKlg/edit?usp=sharing>

3. Everywhere Is Trouble: An Update on the Situation of Rohingya Refugees in Thailand, Malaysia, and Indonesia (Fortify Rights and Burmese Rohingya Organization UK (BROUK) 2016)

4. "They Tried to Kill Us All": Atrocity Crimes against Rohingya Muslims in Rakhine State, Myanmar (Fortify Rights 2017)

5. They Give Them Long Swords: Preparations for Genocide and Crimes Against Humanity against Rohingya Muslims in Rakhine State, Myanmar (Smith et al. 2018)

6. Tools of Genocide: National Verification Cards and the Denial of Citizenship of Rohingya Muslims in Myanmar (Quinley III 2019)

ผลงานของ International Crisis Group 6 บทความ ได้แก่

1. Myanmar: Storm Clouds on the Horizon (International Crisis Group 2012)

2. The Dark Side of Transition: Violence against Muslims in Myanmar (International Crisis Group 2013)

3. Myanmar: The Politics of Rakhine State (International Crisis Group 2014)

4. Myanmar: A New Muslim Insurgency in Rakhine State (International Crisis Group 2016)

5. Buddhism and State Power in Myanmar (International Crisis Group 2017a)

6. Myanmar's Rohingya Crisis Enters a Dangerous New Phase (International Crisis Group 2017b)

ผลงานของ Amnesty International 5 เรื่อง ได้แก่

1. "We Are at Breaking Point": Rohingya: Persecuted in Myanmar, Neglected in Bangladesh (Amnesty International 2016)

2. "Caged Without a Roof": Apartheid in Myanmar's Rakhine State (Amnesty International 2017a)

3. "My World Is Finished": Rohingya Targeted in Crimes against Humanity in Myanmar (Amnesty International 2017b)

4. "We Will Destroy Everything": Military Responsibility for Crimes against Humanity in Rakhine State, Myanmar (Amnesty International 2018)

5. Myanmar: "No One Can Protect Us": War Crimes and Abuses in Myanmar's Rakhine State (Amnesty International 2019)

หรือวารสารที่อยู่ในฐาน Scopus และ Thai Citation Index ทั้งนี้ฐานบรรณานุกรมที่ผู้วิจัยใช้ประกอบการศึกษา ได้แก่

1. ฐานข้อมูลของ Tea Circle (2019) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพม่าสมัยใหม่ศึกษา ภายใต้ St. Antony's College, University of Oxford โดยมีการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับพม่าศึกษาจำนวน 461 รายการ

2. ฐานบรรณานุกรมของ Selth (2018) หัวข้อ Burma (Myanmar) since the 1988 uprising

3. Online Burma/Myanmar Library (<https://www.burmalibrary.org/en/>) นอกจากนั้นในการค้นหาวารสารในช่องทางออนไลน์ (Google Scholar และ

ระบบ OPAC) คำสำคัญที่ผู้วิจัยใช้ประกอบการค้นหาเพิ่มเติม ได้แก่ “Rohingya”, “ARSA”, “clearance operation”, “Tatmadaw”, “969 movement”, “MaBaTha”, “Buddhist nationalism”, “genocide” และ “ethnic cleansing”

ในลำดับต่อมา ผู้วิจัยใช้วิธีการค้นคว้าเพิ่มเติมโดยอาศัยการแนะนำอ้างอิงจากเอกสารตั้งต้นไปสู่วรรณกรรมชิ้นอื่น ๆ (snowballing) จนได้ประเด็นสำคัญและข้อสรุปเบื้องต้นที่สะท้อนให้เห็นชุดคำอธิบายหลักในวรรณกรรมทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง หรือเรียกอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นจุดอิ่มตัวของข้อมูล (theoretical saturation) (Bryman 2012, 420-422) ลำดับถัดมาจึงศึกษาลักษณะเฉพาะและความเชื่อมโยงของชุดคำอธิบายต่าง ๆ และพัฒนาออกมาเป็นกรอบการวิเคราะห์ เมื่อได้กรอบการวิเคราะห์แล้วจึงนำไปสู่การศึกษากำเนิดและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของความรุนแรงสุดโต่งระหว่างรัฐพม่ากับโรฮีนจา ต่อมาเมื่อได้ข้อสรุปในกรณีของโรฮีนจาแล้วจึงนำไปศึกษาเทียบเคียงกับกรณีมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทย

ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

งานวิจัยชิ้นนี้ตอบคำถามว่าอะไรคือเงื่อนไขสำคัญของความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐเมียนมาต่อโรฮีนจาชนกลุ่มน้อยในปี ค.ศ. 2017 และเมื่อเทียบเคียงกรณีดังกล่าวกับกรณีมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้แล้วเงื่อนไขดังกล่าวทำงานเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรจากการค้นคว้าเชิงเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยมีข้อค้นพบดังต่อไปนี้

เงื่อนไขไตรลักษณ์

จากการสำรวจเกี่ยวกับปัญหาความรุนแรงระหว่างรัฐกับโรฮีนจาพบว่าเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการนำไปสู่ความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐเมียนมาต่อโรฮีนจาชนกลุ่มน้อยมุสลิม โดยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. **สถานภาพที่อ่อนแอของมุสลิมชนกลุ่มน้อย** คำอธิบายชุดแรกให้ความสำคัญไปที่ความอ่อนแอของชนกลุ่มน้อยโรฮีนจา โดยเผยให้เห็นว่าการขาดหลักประกันด้านสถานะพลเมืองเป็นปฐมเหตุที่นำไปสู่การตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐเมียนมาอย่างต่อเนื่องและซ้ำซาก

2. **มุมมองของรัฐที่ปฏิเสธมุสลิมชนกลุ่มน้อย** คำอธิบายชุดที่สองให้ความสำคัญไปที่มุมมองและนโยบายของรัฐต่อโรฮีนจาโดยชี้ให้เห็นว่ามุมมองที่เป็นปรปักษ์และต้องการกวาดล้างชนกลุ่มน้อยโรฮีนจาให้หมดไปนั้นปรากฏอยู่ในวาทกรรมของผู้นำทหารอย่างชัดเจนและเปิดเผย ไม่ว่าจะเป็นวัจนกรรมของพลเอกเต็งเส่ง (Thein Sein) นายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 2010-2015 และพลเอก มิน อ่อง หล่าย (Min Aung Hlaing) ผู้บังคับบัญชากองทัพเมียนมา วาทกรรมดังกล่าววาดภาพโรฮีนจาให้เป็นผู้อพยพที่ผิดกฎหมาย ผู้ก่อการร้าย และคนอื่นคนนอกของความเป็นชาติเมียนมา

3. **อิทธิพลที่แผ่กว้างใหญ่ไพศาลของขบวนการพุทธชาตินิยม** คำอธิบายชุดที่สามให้ความสำคัญไปที่การเติบโตอย่างรวดเร็วและอิทธิพลอย่างกว้างขวางของขบวนการพุทธชาตินิยมในการผลักดันแนวนโยบายและกฎหมายที่นำไปสู่การกีดกันปิดกั้นสิทธิพลเมืองของโรฮีนจา อีกทั้งยังเป็นพลังสำคัญในการให้ความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรงต่อมุสลิมในเมียนมาและการกวาดล้างโรฮีนจาในรัฐยะไข่อีกด้วย

ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่าในยุคประชาธิปไตยใหม่ของเมียนมาซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 เป็นต้นมานั้น ความรุนแรงสุดโต่งที่รัฐกระทำต่อโรฮีนจาในปี ค.ศ. 2016-2017 เป็นผลมาจากเงื่อนไขไตรลักษณ์ที่กล่าวมาข้างต้น นั่นคือผลของการขาดสถานะพลเมืองของโรฮีนจา มุมมองของรัฐที่ต้องการกำจัดโรฮีนจา และอิทธิพลของพุทธชาตินิยมในการให้ความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงต่อมุสลิมชนกลุ่มน้อย (ดูตารางที่ 3) ลำดับต่อไปนี้ผู้เขียนจะอภิปรายรายละเอียดของเงื่อนไขไตรลักษณ์ผ่านการสำรวจพัฒนาการทางประวัติศาสตร์

กำเนิดและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของเงื่อนไขไตรลักษณ์

หลังจากที่พบเงื่อนไขไตรลักษณ์ของความรุนแรงสุดโต่งที่กระทำโดยรัฐต่อโรฮีนจาในปี ค.ศ. 2017 แล้ว ผู้วิจัยได้ค้นคว้าศึกษาต่อว่าเงื่อนไขดังกล่าวเป็นลักษณะเฉพาะสำหรับยุคประชาธิปไตยใหม่ (ค.ศ. 2011-2017) เท่านั้นหรือไม่ มีกำเนิดและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์หรือไม่ โดยได้ศึกษาพลวัตทางประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและโรฮีนจามุสลิมย้อนกลับไปถึงปี ค.ศ. 1430 และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างช่วงเวลาต่าง ๆ กับเงื่อนไขไตรลักษณ์ทั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งช่วงเวลาออกเป็น 4 ยุค ประกอบด้วย 1. ยุคก่อนรัฐชาติ (ค.ศ. 1430-1948) 2. ยุคประชาธิปไตยรัฐสภา (ค.ศ. 1948-1962) 3. ยุคเผด็จการทหาร (ค.ศ. 1962-2011) และ 4. ยุคประชาธิปไตยใหม่ (ค.ศ. 2011-ปัจจุบัน)

จากการศึกษาลักษณะเฉพาะของแต่ละยุคสมัย พบว่าความรุนแรงสุดโต่งที่รัฐกระทำต่อโรฮีนจาก่อนกำเนิดอย่างชัดเจนและเป็นทางการในยุคเผด็จการทหาร และพบว่ามีการใช้กลไกทางกฎหมายนำการปฏิบัติการทางทหาร กล่าวคือหลังจากการรัฐประหารของนายพลเนวินในปี ค.ศ. 1962 แล้ว รัฐได้ตราบัญญัติกฎหมายคนเข้าเมืองในปี ค.ศ. 1974 ก่อนที่จะมีปฏิบัติการทหาร ภายใต้ชื่อปฏิบัติการนากามิน (Nagamin Operation) ในการกวาดล้างโรฮีนจาในปี ค.ศ. 1978 ซึ่งถือว่าเป็นปฐมบทของการกวาดล้างชาติพันธุ์โรฮีนจา จากนั้นแบบแผนลักษณะคล้ายกันก็ปรากฏอีกครั้ง แต่มีความเป็นสถาบันมากขึ้น กล่าวคือรัฐบาลทหารได้ประกาศใช้กฎหมายพลเมืองในปี 1982 ซึ่งถือเป็นหลักฐานอ้างอิงขั้นต้นอย่างเป็นทางการที่ทำให้โรฮีนจากลายเป็นคนนอกพลเมืองพม่า ต่อมาก็ก่อตั้งกระทรวงเพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนและกลุ่มคนเชื้อชาติแห่งชาติในปี ค.ศ. 1988 ก่อนที่จะมีปฏิบัติการทางทหารอีกครั้งในปี ค.ศ. 1991 ภายใต้ชื่อปฏิบัติการสร้างประเทศที่สะอาดและสวยงาม (Clean and Beautiful Country Operation) เช่นเดียวกัน ในปี ค.ศ. 1992 รัฐได้ก่อตั้งกองกำลังรักษาชายแดนภายใต้ชื่อนาซากา (NaSaKa) และในปีเดียวกันมีปฏิบัติการกวาดล้างอีกครั้งภายใต้ชื่อปฏิบัติการสร้างประเทศที่รุ่งเรือง (Prosperous Country Operation) ทุกครั้งที่มีการปฏิบัติการทางทหารเกิดขึ้นส่งผลให้มีผู้อพยพหนีภัยสงครามเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นกล่าวได้ว่าปฐมบทของความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐพม่าต่อโรฮีนจานั้นก่อนกำเนิดในยุคเผด็จการทหารโดยมีการสร้างหน่วยงานรัฐในการรองรับและมีการใช้กฎหมายเป็นกลไกให้ความชอบธรรมในการกวาดล้างโรฮีนจาชนกลุ่มน้อยด้วยความรุนแรง

นอกจากนี้จากการวิเคราะห์พลวัตในแต่ละยุคสมัยและนัยยะสัมพันธ์ของเงื่อนไขไตรลักษณ์พบว่า ลักษณะความรุนแรงสุดโต่งนั้นสัมพันธ์กับยุคระบอบเผด็จการทหารและประชาธิปไตยใหม่เท่านั้น (ตารางที่ 1) ส่วนความรุนแรงต่ำสัมพันธ์กับยุคประชาธิปไตยรัฐสภา และลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐและชนกลุ่มน้อยมุสลิมโรฮีนจาสัมพันธ์กับยุคก่อนรัฐชาติ ที่สำคัญเงื่อนไขด้านสถานะพลเมืองและมุมมองของรัฐที่ต้องการกวาดล้างโรฮีนจาไม่ปรากฏในยุคก่อนรัฐชาติและยุคประชาธิปไตยรัฐสภา แต่ปรากฏในยุคเผด็จการทหารและประชาธิปไตยใหม่เท่านั้น ในแง่นี้กล่าวได้ว่าเงื่อนไขทั้งสองประการมีนัยยะสัมพันธ์โดยตรงกับการเกิดและไม่เกิดความรุนแรงสุดโต่งที่กระทำโดยรัฐต่อโรฮีนจา เนื่องจากเงื่อนไขทั้งสองปรากฏในยุคเผด็จการทหารและประชาธิปไตยใหม่แต่ไม่ปรากฏในยุคก่อนหน้านั้น ดังนั้นจึงสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าปัญหาด้านสถานะพลเมืองของโรฮีนจาและมุมมองของรัฐที่ต้องการกวาดล้างพวกเขาเป็นความต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์ โดยมีจุดกำเนิดในยุคเผด็จการทหาร มิใช่เป็นมรดกของเจ้าอาณานิคมอังกฤษ

ในส่วนเงื่อนไขที่สามนั้น ผลการศึกษาพบว่า อิทธิพลของพุทธชาตินิยมในพม่า/เมียนมา ปรากฏในทุกยุคสมัยตั้งแต่ช่วงปลายของการเรียกร้องเอกราชของพม่าจากเจ้าอาณานิคมอังกฤษจนกระทั่งถึงยุคปัจจุบัน แต่กระนั้นก็ไม่พบว่าการปรากฏของเงื่อนไขดังกล่าวมีพลังเพียงพอที่ทำให้เกิดความรุนแรงสุดโต่งที่กระทำโดยรัฐต่อมุสลิมชนกลุ่มน้อย ในแง่นี้ กล่าวได้ว่าอิทธิพล

ของพุทธชาตินิยมมิได้เป็นปัจจัยหลักหากแต่เป็นเพียงเงื่อนไขเสริมที่ทำให้เกิดความรุนแรงสุดโต่งที่กระทำโดยรัฐต่อโรฮีนจา ทั้งนี้จำเป็นต้องกล่าวด้วยว่าพุทธชาตินิยมใน 4 ยุคสมัยมิได้มีมุสลิมชนกลุ่มน้อยเป็นเป้าหมายดีในลักษณะเดียวกัน (ตารางที่ 1) กล่าวคือเฉพาะในตอนปลายของยุคก่อนรัฐชาติและยุคประชาธิปไตยใหม่เท่านั้นที่ปรากฏพบการพุ่งเป้าโจมตีมาที่มุสลิมชนกลุ่มน้อย ในขณะที่ในยุครัฐสภาซึ่งมีอนุเป็นผู้นำคนสำคัญนั้น แม้แนวคิดพุทธชาตินิยมจะประสบความสำเร็จในการผลักดันการบัญญัติให้พุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติในปี ค.ศ. 1961 ได้ก็ตาม แต่ก็มิทำให้มุสลิมชนกลุ่มน้อยกลายเป็นเป้าหมายดีหลัก ในลักษณะคล้ายกัน พุทธชาตินิยมในยุคเผด็จการทหารไม่ได้มีมุสลิมเป็นเป้าหมายดีเช่นกันหากแต่มีรัฐบาลทหารเป็นข้อตรงข้ามดังเห็นได้จากบทบาทการนำของพระสงฆ์ในการต่อต้านรัฐในปี ค.ศ. 1988 และ ค.ศ. 2007 เป็นต้น กล่าวอย่างรวบรัด พุทธชาตินิยมจึงไม่ใช่เงื่อนไขหลักแต่ส่งผลทางอ้อมในฐานะตัวเสริมแรงและเป็นกลไกสร้างความชอบธรรมที่สำคัญให้กับกองทัพในการใช้กำลังกวาดล้างโรฮีนจา ทั้งนี้ แม้ว่าพุทธชาตินิยมจะไม่ใช่เงื่อนไขหลักก็ตาม แต่ในระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐบาลพลเรือนเป็นผู้บริหารปกครองประเทศนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ขบวนการพุทธชาตินิยมจึงถือบทบาทนำในฐานะหัวขบวนของภาคประชาสังคมในการกำหนดวาระทางสังคมและการผลักดันนโยบายต่อต้านและกวาดล้างมุสลิมชนกลุ่มน้อยให้หมดไป

ตารางที่ 1 เป้าโจมตีของพุทธชาตินิยมเมียนมาที่เป็นมุสลิม/โรฮีนจา

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับโรฮีนจา	ยุคการเมืองในพม่า	อิทธิพลของพุทธชาตินิยม	เป้าหมาย
1. ร่วมมือ/สันติวิธี	ก่อนรัฐชาติ	ปรากฏ	มุสลิม/โรฮีนจา
2. ความรุนแรงต่ำ	รัฐสภา	ปรากฏ	-
3. ความรุนแรงสูง/การกวาดล้างชาติพันธุ์	ระบอบเผด็จการทหาร	ปรากฏ	รัฐบาลทหาร
	ประชาธิปไตยใหม่	ปรากฏ	มุสลิม/โรฮีนจา

นอกจากนั้นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่พบระหว่างการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์คือ นัยยะสัมพันธ์ของความรุนแรงสุดโต่งที่กระทำโดยรัฐในด้านหนึ่งกับระบอบเผด็จการทหารและประชาธิปไตยอีกด้านหนึ่ง ในทางทฤษฎี ประชาธิปไตยเป็นระบอบที่สนับสนุนสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ความเป็นพหุวัฒนธรรมและการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย (Kymlicka 1996, 10-33) ในแง่นี้ ระบอบประชาธิปไตยจึงน่าจะเป็นกลไกที่ดีที่สุดในการลดความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐ เนื่องจากมีผู้แทนของราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยมีรัฐสภาเป็นที่สถิตของอำนาจอธิปไตยของประชาชน อีกทั้งรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งก็จำเป็นต้องยึดโยงกับความต้องการของพื้นที่และผู้คน หากมีเช่นนั้นแล้วอาจจะไม่ได้รับคะแนนเสียงและแรงสนับสนุนจากสังคมในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในแง่นี้ กระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปใช้ในระบอบประชาธิปไตยจึงน่าจะสอดคล้องกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ของเมียนมามากกว่าในระบอบเผด็จการทหาร อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ความรุนแรงในรัฐยะไข่ที่กระทำโดยรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 จนถึงปัจจุบันชี้ให้เห็นว่าลักษณะการเมืองของพม่า/เมียนมาไม่ว่าจะ

เป็นเผด็จการทหารหรือประชาธิปไตยต่างก็เกิดความรุนแรงสุดโต่งที่กระทำโดยรัฐต่อโรฮีนจาชนกลุ่มน้อยทั้งสิ้น ฉะนั้นพัฒนาการทางการเมืองที่ผ่านมาเผยให้เห็นว่าระบอบทางการเมืองไม่มีผลโดยตรงต่อการเกิดและไม่เกิดการกวาดล้างชาติพันธุ์โรฮีนจา ข้อเท็จจริงดังกล่าวยิ่งสนับสนุนความสำคัญของเงื่อนไขข้อที่หนึ่งและข้อที่สองในฐานะเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดความรุนแรงดังกล่าว

เทียบเคียงกรณีของโรฮีนจาในรัฐยะไข่กับกรณีมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้

จากการศึกษากรณีของโรฮีนจาในรัฐยะไข่และมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้ นั้น พบว่ามีลักษณะสำคัญที่คล้ายกันอย่างน่าสนใจ ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้ (Central Intelligence Agency 2019; International Crisis Group 2016; McCargo 2008; 2009a; 2009b; Anekchai Rueangrattanakorn 2015; Walton and Hayward 2014; Yegar 2002; Yusuf 2017; Jesada Buaban 2020)

1. มีจำนวนประชากรมุสลิมชนกลุ่มน้อยในจำนวนใกล้เคียงกันมากที่สุด

2. มีการกระจุกตัวของประชากรอยู่ในพื้นที่ติดชายแดนหรือรัฐเค็รือญาติ

3. มีลักษณะเฉพาะทางภาษาและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากกลุ่มอื่น ๆ ในประเทศ

4. มีประวัติกองกำลังติดอาวุธของมุสลิมชนกลุ่มน้อยต่อผู้กับรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

5. เป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธนิกายเถรวาท

6. มีขบวนการพุทธชาตินิยมเติบโตอย่างมีนัยยะสำคัญในช่วงทศวรรษนี้

7. อยู่ในระบอบประชาธิปไตยลูกผสมโดยทหารมีอิทธิพลสูงในทางการเมือง

ส่วนลักษณะที่แตกต่างกันนั้น ประกอบด้วยระดับความรุนแรงที่รัฐกระทำต่อมุสลิมชนกลุ่มน้อยและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือกรณีของโรฮีนจาเป็นภาพตัวแทนของลักษณะความรุนแรงสุดโต่ง ส่วนกรณีของมลายูมุสลิมสะท้อนลักษณะความรุนแรงต่ำ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากความเหมือนและแตกต่างของทั้งสองกรณีแล้ว วิจัยของงานชิ้นนี้จึงเหมาะกับการศึกษากรณีเฉพาะโดยมีกรณีของมลายูมุสลิมเป็นส่วนประกอบที่ใช้เทียบเคียง

ผลการค้นคว้าข้างต้นชี้ให้เห็นว่าความรุนแรงแนวตั้งระหว่างรัฐและโรฮีนจาในยุคประชาธิปไตยใหม่ (ค.ศ. 2011-2017) เกิดจากความต่อเนื่องในเงื่อนไขสำคัญสองข้อ ได้แก่ 1. การขาดสถานะพลเมืองของโรฮีนจา และ 2. มุมมองของรัฐและกองทัพที่ต้องการกำจัดพวกเขา โดยเงื่อนไขสองข้อดังกล่าวปรากฏในฐานะเงื่อนไขหลักและมีเงื่อนไขที่สามเป็นเงื่อนไขเสริม ได้แก่ 3. อิทธิพลของขบวนการพุทธชาตินิยม ทั้งนี้จากการ

สำรวจกรณีของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยและมลายูมุสลิม พบว่าไม่ปรากฏเงื่อนไขไตรลักษณ์ดังกล่าวทำงานอยู่ในพื้นที่ อีกทั้งระดับความรุนแรงที่รัฐกระทำต่อมลายูมุสลิมในพื้นที่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 ก็อยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือมีเหตุการณ์ความรุนแรงจำนวน 20,725 เหตุการณ์ ผู้เสียชีวิตจำนวน 7,172 คน บาดเจ็บ 13,353 คน (Deep South Watch 2020) ไม่มีการทรมานทำลายศาสนสถานของฝ่ายตรงข้าม และไม่พบเจอความรุนแรงระหว่างกลุ่มทางศาสนาและชาติพันธุ์โดยตรงที่สำคัญ แนวโน้มของตัวเลขความรุนแรงก็ลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 เป็นต้นมา ดังนั้นกล่าวได้ว่าในทศวรรษที่ 2010 เงื่อนไขไตรลักษณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีของโรฮีนจาและส่งผลให้เกิดความรุนแรงสุดโต่งที่กระทำโดยรัฐนั้นไม่ปรากฏในกรณีของมลายูมุสลิม ทั้งสองกรณีจึงให้ภาพผลลัพธ์ของความความรุนแรงที่แตกต่างกัน ฉะนั้นจากการเทียบเคียงทั้งสองกรณีแล้วสามารถอนุมานได้ว่าการปรากฏและไม่ปรากฏของเงื่อนไขไตรลักษณ์จึงเป็นปัจจัยสำคัญของการเกิดและไม่เกิดความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐต่อมุสลิมชนกลุ่มน้อยของทั้งสองกรณี

เมื่อกล่าวเฉพาะการศึกษาในช่วงเวลาร่วมสมัย (ค.ศ. 2010-2020) แล้ว ผู้วิจัยพบว่าเงื่อนไขไตรลักษณ์ที่ทำงานในกรณีมลายูมุสลิมแตกต่างจากกรณีของโรฮีนจาอย่างมีนัยยะสำคัญ และสามารถจำแนกออกเป็นสามประเด็นโดยมีข้อสรุปดังต่อไปนี้

1. สถานภาพของมุสลิมชนกลุ่มน้อย

จากการศึกษาเทียบเคียงทั้งสองกรณีพบว่าสถานภาพของมุสลิมโรฮีนจาในเมียนมาและมลายูมุสลิมในประเทศไทยมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือในขณะที่สถานภาพของมุสลิมชนกลุ่มน้อยใน

เมียนมามีความไม่มั่นคงและไม่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายอย่างชัดเจน ในกรณีของประเทศไทย มุสลิมในฐานะกลุ่มชุมชนทางศาสนาได้รับการคุ้มครองผ่านกลไกสามด้านเป็นอย่างน้อย ได้แก่ กฎหมาย สถาบันของรัฐ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในด้านแรก ประชาคมมุสลิมในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพและการดำรงอยู่ของพวกเขาจำนวน 7 ฉบับ (ตารางที่ 2) นอกจากนี้รัฐไทยยังอนุญาตให้มีตำแหน่งอะต๊ะยะยูติธรรม ทำหน้าที่

วินิจฉัยคดีแพ่งที่เกี่ยวกับมรดกและครอบครัวของมุสลิมในกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย โดยมีอัตรากำลังอะต๊ะยะยูติธรรมจำนวน 9 อัตรา ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา และสตูล (Administrative Office of the Court of Justice, Region IV 2017, 1-2) ด้วยเหตุนี้ มลายูมุสลิมจึงได้รับอานิสงส์จากการมีอยู่ของกฎหมายดังกล่าวและมีอิสระในการใช้กลไกดังกล่าวในการแก้ปัญหาข้อพิพาทว่าด้วยมรดกและครอบครัว

ตารางที่ 2 กฎหมายและระเบียบที่สำคัญเกี่ยวกับสถานภาพของมุสลิมในประเทศไทย

กฎหมายและระเบียบที่สำคัญ		หมายเหตุ
1	พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489	
2	พระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2540	
3	พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545	
4	ระเบียบคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยว่าด้วยการจัดตั้งสถาบัน มาตรฐานอาหารฮาลาล พ.ศ. 2546	ปัจจุบันมีความพยายามจากภาครัฐที่จะจัดตั้งองค์การฮาลาลมหาชน
5	ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ: อาหารฮาลาล พ.ศ. 2550	
6	ระเบียบคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยว่าด้วยการบริหารกิจการฮาลาล พ.ศ. 2558	
7	พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจญ์ พ.ศ. 2559	

ในทางกลับกัน มุสลิมในเมียนมาไม่มีตัวบทกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการดำรงอยู่ของกลุ่มมุสลิมและการนับถือศาสนาอิสลาม การใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยมรดก

และครอบครัวในเมียนมาก็มีลักษณะเลื่อนลอยและไม่ได้รับการพัฒนาต่อยอด (Crouch 2016, 88) นอกจากนี้กฎหมายคนเข้าเมืองในปี ค.ศ. 1974 และกฎหมายพลเมืองในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์ความเป็น

พลเมืองบนฐานของเชื้อชาติแห่งชาติมีผลทำให้โรฮีนจา มีสถานะเป็นผู้พลพที่ผิดกฎหมายจนถึงปัจจุบัน ในปี ค.ศ. 2014 รัฐสภาของเมียนมาได้ออกกฎหมาย พระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย เพื่อรับมือกับกองกำลังติดอาวุธของโรฮีนจา ในที่สุด Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA) ได้กลายเป็นองค์กรก่อการร้ายในประเทศขององค์กรแรกที่ถูกระบุจากพระราชบัญญัติดังกล่าว (Republic of the Union of Myanmar 2014) ฉะนั้นโรฮีนจาคือตัวอย่างของมุสลิมชนกลุ่มน้อยในเมียนมาที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการขาดหลักประกันในทางกฎหมาย ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นข้างต้นชี้ให้เห็นว่ารัฐไม่เพียงไม่ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองพวกเขาเท่านั้น แต่รัฐยังใช้กฎหมายเพื่อทำให้พวกเขากลายเป็นผู้ก่อการร้ายอีกด้วย ฉะนั้นเมื่อขาดหลักประกันในสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นคนในรัฐชาติสมัยใหม่แล้ว กลุ่มคนดังกล่าวก็ไม่สามารถต่อรองกับอำนาจรัฐได้และไม่สามารถพัฒนาก้าวหน้าในด้านอื่น ๆ ต่อไปได้

ในด้านที่สอง กลุ่มประชาคมมุสลิมในประเทศไทย ได้รับการยอมรับและมีสถานะทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ โดยมีจุฬาราชมนตรีเป็นผู้นำ การผนวกรวม สำนักจุฬาราชมนตรีเป็นส่วนหนึ่งของรัฐทำให้องค์กรที่ดูแลกิจการของมุสลิมมีความเป็นสถาบันและมีสถานะเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของรัฐซึ่งส่งผลให้มุสลิมมีช่องทางมากขึ้นในการผลักดันนโยบายสาธารณะ แม้ว่าการบูรณาการดังกล่าวเป็นความพยายามของรัฐไทยในการควบคุมพลังทางศาสนาก็ตาม แต่ก็มีผลดีหลายประการกับมุสลิมไทยและมลายูมุสลิมโดยรวม นอกจากการสนับสนุนในด้านงบประมาณจากภาครัฐแล้ว สำนักจุฬาราชมนตรียังทำ

หน้าที่ในการให้คำปรึกษาและสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับสถาบันพระมหากษัตริย์ และหนึ่งในสัญญาณชี้วัดของความสัมพันธ์ดังกล่าวคือการเสด็จฯ มาเปิดงานเมาลิดประจำปีของพระมหากษัตริย์ด้วยพระองค์เอง ฉะนั้นตราบเท่าที่สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยยังคงมีอิทธิพลต่อสังคมและการเมืองไทย สถานภาพของมุสลิมจะยังไม่สิ้นคลอน กล่าวได้ว่ายิ่งสำนักจุฬาราชมนตรีมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับเครือข่ายของพระมหากษัตริย์ ก็ยิ่งทำให้สถานภาพของมุสลิมในประเทศไทยมีความมั่นคงตามไปด้วย สำหรับปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ สำนักจุฬาราชมนตรีก็ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทางหนึ่ง และอีกทางหนึ่งก็ตอบโต้คำอธิบายของกลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่สนับสนุนการใช้ความรุนแรง เช่น การอ้างว่าการทำสงครามญิฮาดในพื้นที่เป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรมในอิสลาม ภาพการเข้าพบจุฬาราชมนตรีและประธานคณะกรรมการประจำจังหวัดของอดีตแม่ทัพภาคสี่ พลโท พรศักดิ์ พูลสวัสดิ์ ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2020 นอกจากจะถือเป็นยุทธศาสตร์การทำงานในการสร้างความเป็นมิตรโดยปกติของกองทัพแล้ว ยังถือเป็นสัญญาณของความร่วมมืออีกเช่นกัน นอกจากนั้นกลไกของคณะกรรมการอิสลามกลางและคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดก็ทำหน้าที่บูรณาการผู้นำศาสนาในพื้นที่ต่าง ๆ ให้เข้ามาอยู่ในโครงสร้างของรัฐ ทั้งหมดนี้ส่งผลให้สถานภาพของมุสลิมไทยและมุสลิมมลายูมีความเป็นเอกภาพและเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทย

ในทางตรงกันข้าม มุสลิมในเมียนมาไม่มีองค์กรมุสลิมที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ รัฐเมียนมารับรอง

องค์กรที่เป็นตัวแทนของมุสลิมจำนวน 5 องค์กรอย่างเป็นทางการ (Global New Light Of Myanmar 2017)³ แต่การรับรองดังกล่าวแตกต่างจากการเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ดังเช่นสำนักจุฬาราชมนตรี องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นองค์กรที่ไม่ใช้รัฐและทำงานเป็นเอกเทศจากรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีงบประมาณจากรัฐในการสนับสนุนอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้การรับรององค์กรมุสลิม 5 องค์กร บ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่มีเอกภาพของกลุ่มมุสลิมในเมียนมา มีพิกัดต้องพูดถึงโรฮีนจามุสลิมผู้ซึ่งอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจรัฐ ในแง่นี้ มุสลิมในเมียนมาจึงไม่มีตัวแทนที่ชอบธรรมและหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลกิจการของมุสลิมเป็นการเฉพาะ ซึ่งส่งผลให้พวกเขาไม่มีช่องทางอย่างเป็นทางการในการผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการของมุสลิม ข้อสรุปนี้สอดคล้องกับทัศนะของจีจีจิว (Nyi Nyi Kyaw)⁴ นักวิชาการมุสลิมสัญชาติเมียนมา ชาติพันธุ์คามาน เป็นอาจารย์ด้านเมียนมาศึกษาที่ National University of Singapore และเมลานา อักบาร์ ชาห์ (Maulana Akbar Shah)⁵ นักวิชาการด้านศาสนาอิสลามชาวเมียนมา เป็นอาจารย์อยู่ที่ International Islamic University Malaysia

ในด้านที่สาม เนื่องจากมลายูมุสลิมในประเทศไทยไม่มีปัญหาเรื่องสถานะพลเมือง พวกเขาจึงมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียม ปัจจัยนี้ส่งผลให้เกิดชนชั้นนำใหม่ที่เป็นนักการเมืองระดับชาติในหมู่มลายูมุสลิม ในอดีตนักการ

เมืองกลุ่มวาตะห์ เช่น นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา, นายเต็น โต๊ะมีนา และนายอารีเพ็ญ อุตรสินธุ์ ถือว่ามีบทบาทสำคัญในการผลักดันประเด็นที่เกี่ยวกับกิจการของมุสลิมในประเทศไทย เช่น การเปลี่ยนกฎกระทรวงศึกษาธิการเพื่ออนุญาตให้มุสลิมได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐได้และการจัดทำหัจญะฮ์มาดในที่สาธารณะ เป็นต้น ในปัจจุบันผู้แทนราษฎรจากพื้นที่เหล่านี้ก็ยังมีบทบาทที่โดดเด่นในการต่อรองและตรวจสอบอำนาจรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การทำหน้าที่ของ ส.ส. กมลศักดิ์ ลีวาเมาะ และ ส.ส. อาดิлян อาลีอิสเฮาะ ในคณะกรรมการการกฤษฎีกาหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น นอกจากนี้พรรคประชาชาติยังมีบทบาทสำคัญในการร่วมผลักดันร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการซ้อมทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหายอีกด้วย ทั้งหมดนี้เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชาวมลายูมุสลิมผ่านสถาบันที่เป็นทางการเปิดพื้นที่อีกช่องทางหนึ่งให้พวกเขาสามารถตรวจสอบอำนาจรัฐและผลักดันนโยบายที่เป็นความต้องการของพื้นที่ได้สำเร็จ

ในทางกลับกัน แม้ว่าจะเป็ดยุคสมัยของประชาธิปไตยใหม่ก็ตาม โรฮีนจามุสลิมกลับเผชิญกับสภาพตึบตันทางการเมือง วันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2015 ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในปีเดียวกัน รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกสถานภาพของบัตรชั่วคราวสีเขียวซึ่งรัฐได้ออกให้กับโรฮีนจาถือครองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1974 ส่งผลให้

³ องค์กรรวมศาสนาอิสลามในเมียนมา (The All Myanmar Islamic Religious Organizations) (Global New Light of Myanmar 2017) หรือเป็นที่รู้จักในนามอามิโร (AMIRO) ประกอบด้วย Jamiat Ulama-al Islam (H.Q), The Islamic Religious Affairs Council, The All Myanmar Mawlawi Federation (Central), All Myanmar Muslim Youth (Religious Affairs), Myanmar Muslim Nation Affairs Organization

⁴ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ Nyi Nyi Kyaw วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 นครปฐม โดยผู้เขียน (อันวาร์ กอมะ)

⁵ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ Maulana Akbar Shah วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2562 โดยผู้เขียน (อันวาร์ กอมะ)

ชาวโรฮีนจาหมดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและไม่มีตัวแทนของพวกเขาทำหน้าที่ในรัฐสภา สถานการณ์ลักษณะเดียวกันได้สร้างความกังวลใจในปี ค.ศ. 2020 อีกครั้ง ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 2020⁶ ดังนั้นในสภาพที่พวกเขาขาดหลักประกันด้านสถานะพลเมืองและไม่มีองค์กรมุสลิมที่ถูกรับรองเป็นส่วนหนึ่งของรัฐอยู่ก่อนแล้ว เมื่อไม่มีตัวแทนทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจรัฐและผลักดันนโยบายเฉพาะส่วน โรฮีนจาจึงไม่มีกลไกคุ้มครองทั้งทางด้านกฎหมายหน่วยงานของรัฐ และสถาบันทางการเมือง สภาพอ่อนแอเปลือยเปล่าที่สะสมมาเรื่อย ๆ เช่นนี้ จึงเปราะบางและง่ายต่อการใช้ความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐในนามความมั่นคง เมื่อเทียบเคียงเงื่อนไขด้านสถานภาพของมุสลิมชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยและเมียนมาแล้ว พบว่าทั้งสองกรณีมีทิศทางการทำงานของเงื่อนไขดังกล่าวที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

2. มุมมองของรัฐที่มีต่อมุสลิมชนกลุ่มน้อย

เมื่อเทียบเคียงกับกรณีของโรฮีนจามุสลิมแล้ว พบว่ามุมมองของรัฐไทยที่มีต่อมลายูมุสลิมแตกต่างอย่างมากจากมุมมองของรัฐเมียนมาที่มีต่อโรฮีนจา รัฐไทยมีมุมมองต่อมลายูมุสลิมในภาพที่เป็นมิตรกว่าและยอมรับอัตลักษณ์เฉพาะของพวกเขา ปี ค.ศ. 2004 ถือเป็นปีที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงสำคัญในพื้นที่ชายแดนใต้ เช่น เหตุการณ์กรือเซะและตากใบ ซึ่งเป็นชนวนสำคัญที่ทำให้เกิดนักรบหน้าใหม่ในพื้นที่

(Ekkarin Tuansiri 2013) แต่กระนั้นก็ดี หลังจากการทำรัฐประหารของพลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน ในวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2005 พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้เดินทางมากล่าว “คำขอโทษ” ต่อมลายูมุสลิมที่จังหวัดปัตตานี ในวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 2006 (Prachatai 2006)

ไม่เพียงเท่านั้น ผู้กำหนดนโยบายความมั่นคงของชาติ อาทิเช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติมีแนวทางที่ชัดเจนในการผลักดันแนวคิดสันติวิธี เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาชายแดนใต้ (Danai Musa 2016, 247-283) ในทำนองเดียวกัน หน่วยงานความมั่นคงระดับพื้นที่ก็มีแนวนโยบายสอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ อาทิ กระบวนการพูดคุยสันติภาพ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 (Chaiwat Satha-Anand et al. 2018) นโยบายสานใจสู่สันติ ในปี ค.ศ. 2011 โครงการพาคณกลับบ้าน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 และโครงการประชาร่วมใจทำดีเพื่อแผ่นดิน ในปี ค.ศ. 2014 เป็นต้น (Sutthana Vichitrananda, Nuchanad Juntavises and Ekkarin Tuansiri 2020, 33-41) ในระดับปฏิบัติการ Janjira Sombatpoonsiri (2016, 189-245) เผยให้เห็นทัศนคติ “เขาสันติวิธีมาเราก็สันติวิธีกลับ” ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรับมือกับผู้ชุมนุมประท้วงที่ปัตตานี ในปี พ.ศ. 2550 ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นเป็นตัวอย่างของมุมมองกระแสหลักของรัฐในสามระดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐไทยไม่ได้ปฏิเสธกลุ่มคนมลายูในฐานะพลเมืองของประเทศและไม่มี

⁶ ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม ค.ศ. 2020 ระบุว่า มีผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งชาวโรฮีนจาจำนวน 6 คน ถูกปฏิเสธจากคณะกรรมการเลือกตั้ง ด้วยเหตุผลว่าพวกเขาขาดคุณสมบัติเพราะมีเชื้อสายจากคนต่างด้าว (AFP 2020; Naing 2020; Bauchner 2020) นักการเมืองทั้งหมดประกอบด้วย Khin Khin Lwin อายุ 43, Kyaw Min อายุ 76, Aung Hla อายุ 58, Saw Myint อายุ 66, Abdul Rasheed อายุ 58 และ Abu Tahay อายุ 56 อย่างไรก็ตาม มีนักการเมืองชาวโรฮีนจาอีกอย่างน้อย 6 รายที่ได้รับการตรวจสอบจากคณะกรรมการเลือกตั้งว่าผ่านคุณสมบัติ ทั้งนี้พรรคการเมืองของชาวโรฮีนจาในปัจจุบันมีจำนวน 3 พรรค ได้แก่ Democracy and Human Rights Party (DHRP), National Democratic Party for Development (NDPD) และ National Democracy and Peace Party (NDPP) (Fortify Rights 2020a; Fortify Rights 2020b)

ร่องรอยในการกวาดล้างชาติพันธุ์ ในทางตรงกันข้าม รัฐไทยกลับมีภาพมูมมองยอมรับว่ามลายูมุสลิมเป็นส่วนหนึ่งของชาติไทย มีอัตลักษณ์ที่แตกต่างและมีสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ฉะนั้นด้วยกับมูมมองดังกล่าว รัฐจึงมีความพยายามในการผสมกลมกลืนและบูรณาการกลุ่มคนเหล่านี้ให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นไทยที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากันคือการปรับยุทธศาสตร์ของฝ่ายความมั่นคงและมาตรการของตำรวจและทหารในการใช้สันติวิธีกับชาวมลายูมุสลิม ดังที่ Chaiwat Satha-Anand (2016, 23–24) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ดังนี้

“ปัจจัยที่ทำให้การชุมนุมครั้งนี้ [ของนักศึกษาที่มีสยิดกลางปัตตานีในวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2550] โดดเด่น และถือเป็นประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของรัฐไทยในการรับมือกับผู้ชุมนุมชาวมลายูมุสลิมในกระแสธารความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ การใช้มาตรการสันติวิธีของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อจัดการการชุมนุม หรือ... การจัดการแบบเจรจาหรือแบบไม่เผชิญหน้า... นี่ถือเป็นการเมืองของปฏิสัมพันธ์สันติวิธี ระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐ โดยฝ่ายรัฐใช้ทั้งการพูดคุยเจรจา มาตรการกึ่งทหารเพื่อสถาปนาความปลอดภัยในสถานที่และការอำนวยความสะดวกต่อผู้ชุมนุม”

ฉะนั้นกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้มีพัฒนาการตลอด 17 ปีนี้ไปในทิศทางที่ต้องการใช้สันติวิธีและการเจรจามากขึ้น โดยทั้งรัฐ ภาคประชาสังคม และกลุ่มขบวนการต่างช่วยกันผลักดันให้กระบวนการพูดคุยสันติภาพมีความต่อเนื่องและดำรงต่อไป

ในภาพที่ตรงกันข้าม รัฐพม่า/เมียนมามีมุมมองต่อโรฮีนจาในภาพที่เป็นผู้อพยพที่ผิดกฎหมาย ปฏิเสธอัตลักษณ์ความเป็นโรฮีนจา ปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมือง และต้องการกำจัดพวกเขาออกไปจากประเทศ ดังมีหลักฐานปรากฏอย่างเปิดเผยและชัดเจนในวาทกรรมของผู้นำประเทศ เช่น นายพล Min Aung Hlaing ระบุว่า “ประเทศเราไม่มีโรฮีนจา...เบงกาลีในรัฐยะไข่ไม่ใช่พลเมืองของเมียนมา” (Al Jazeera Media Network 2017) และ “ปัญหาเบงกาลีเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นยาวนานซึ่งเป็นงานที่ยังไม่เสร็จสิ้นเสียที แม้ว่าจะมีความพยายามแก้ไขปัญหาจากรัฐบาลก่อนหน้านี้” (Lewis, Siddiqui, Baldwin and Marshall 2018) ภาษาและวาทกรรมของผู้นำกองทัพเมียนมาในลักษณะนี้เกิดขึ้นและสอดคล้องกับปฏิบัติการทหารในการกวาดล้างโรฮีนจาในปี ค.ศ. 2017 นอกจากนั้นกองทัพยังปฏิเสธการเจรจาสันติภาพกับกองกำลัง ARSA ของโรฮีนจาอีกด้วย ดังนั้นเมื่อเทียบเคียงมูมมองของผู้นำกองทัพและผู้กำหนดนโยบายของทั้งสองกรณี พบว่ามีการใช้วาทกรรมของผู้นำทหารและผู้นำทางการเมืองที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งนี้หากมองย้อนกลับไปพิจารณาสภาพของโรฮีนจาที่อ่อนแอเปลือยเปล่าและท่าทีของทหารในการปราบปรามพวกเขาอย่างถอนรากถอนโคนแล้ว การผลักดันของขบวนการพุทธชาตินิยมในการสร้างวาทกรรมให้โรฮีนจาเป็นภัยของพุทธศาสนาและกลุ่มเชื้อชาติเมียนมา ยิ่งทำให้สถานการณ์ที่เลวร้ายอยู่แล้วทวีความรุนแรงขึ้นไปอีก ด้วยเหตุนี้ความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐต่อโรฮีนจาในปี ค.ศ. 2017 จึงเกิดขึ้นมาภายใต้เงื่อนไขไตรลักษณ์และการทำงานของเงื่อนไขดังกล่าวในเมียนมามีลักษณะแตกต่างจากกรณีของประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัด

3. อิทธิพลของพุทธชาตินิยมและความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรงต่อมุสลิม

เมื่อกล่าวถึงพุทธชาตินิยมในเมียนมา ภาพตัวแทนของขบวนการดังกล่าวคือ องค์กร 969 และ Ma Ba Tha ซึ่งผลิตวาทกรรมว่าพุทธศาสนาและกลุ่มเชื้อชาติพม่ากำลังถูกคุกคามจากมุสลิม (Kyaw 2016, 183-210) ด้วยเหตุนี้มุสลิมโรฮีนจาจึงตกเป็นเป้าโจมตีไม่ว่าจะด้วยข้อหาว่า “ต้องการกลืนชาติเมียนมา” “ต้องการสร้างรัฐอิสลาม” และต้องการเปลี่ยนเมียนมาให้เป็นอิสลาม ขบวนการดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างล้นหลามในการผลักดันกฎหมายและนโยบายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของมุสลิมชนกลุ่มน้อย เช่น การกีดกันไม่ให้รัฐระบุอัตลักษณ์ของโรฮีนจาในการสำรวจสำมะโนประชากรปี ค.ศ. 2014 การผลักดันชุดกฎหมายปกป้องศาสนาและเชื้อชาติในปี ค.ศ. 2013-2015 โดยได้รับเสียงสนับสนุนจำนวน 2.5 ล้านรายชื่อ (Kuo 2013; Mann and Michaels 2013) และการผลักดันการยกเลิกสิทธิในการเลือกตั้งของโรฮีนจาในปี ค.ศ. 2015 ที่สำคัญ ขบวนการดังกล่าวยังให้ความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรงต่อมุสลิมชนกลุ่มน้อยอีกด้วย ฉะนั้นอิทธิพลของพุทธชาตินิยมในเมียนมาที่แผ่ไพศาลทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015 จึงเป็นแรงเสริมสำคัญที่ทำให้กองทัพใช้การปราบปรามอย่างรุนแรงต่อโรฮีนจาในปี ค.ศ. 2016

ในทางตรงกันข้าม เมื่อเทียบเคียงกับกรณีของพุทธชาตินิยมในเมียนมาแล้ว พบว่าอิทธิพลของขบวนการพุทธชาตินิยมในประเทศไทยยังไม่มีพลังเพียงพอในการผลักดันวาระทางการเมืองของกลุ่มให้เป็นที่ยอมรับในสังคมไทยวงกว้าง ยกตัวอย่างเช่น การผลักดันให้ระบุว่าพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ไม่ประสบความสำเร็จ

แม้จะมีความพยายามของกลุ่มพระสงฆ์และฆราวาสจำนวนมากก็ตาม (Channarong Bunnoon 2019, 400-403) เมื่อกล่าวถึงองค์กรนำของขบวนการนี้กล่าวได้ว่าวัดพระธรรมกายคือ องค์กรพุทธชาตินิยมที่มีอิทธิพลที่สุดในยุคสมัยนี้ (Keyes 2016, 47) แต่หลังจากที่มีการทำรัฐประหารในปี ค.ศ. 2014 เครือข่ายวัดพระธรรมกายถูกปราบปรามอย่างหนักจากรัฐ จนต่อมาสมาชิกของเครือข่ายแตกตัวออกมาตั้งเป็นองค์กรย่อย ๆ เช่น สมาพันธ์ชาวพุทธแห่งประเทศไทย พรรคแผ่นดินธรรม องค์กรพลังชาวพุทธ และองค์กรปกป้องพระพุทธรูป เพื่อสันติภาพ เป็นต้น ในปัจจุบันกลุ่มแนวคิดดังกล่าวมีการเคลื่อนไหวใน 4 ประเด็นหลัก คือ การยกเลิกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับอิสลาม การต่อต้านเครื่องหมายฮาลาล การต่อต้านการสร้างมัสยิด และการรณรงค์สร้างพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำจังหวัด โดยปรากฏพบว่า การเคลื่อนไหวของขบวนการเหล่านี้มีมุสลิมเป็นเป้าโจมตีและมีฐานปฏิบัติการอยู่ในภาคเหนือและอีสานเป็นสำคัญ (Don Pathan, Ekkarin Tuansiri and Anwar Koma 2018; Ekkarin Tuansiri and Anwar Koma 2020; 2019; Pakawadee Suphunchitwana 2018; Sydney Southeast Asia Centre – SSEAC 2020) ฉะนั้นหากเทียบกับกรณีของเมียนมาแล้ว กล่าวได้ว่ากระแสต่อต้านมุสลิมที่กำลังเติบโตในประเทศไทยยังมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของภาครัฐค่อนข้างน้อย อีกทั้งยังไม่ได้รับการตอบรับจากสังคมชาวพุทธในวงกว้าง

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่เกี่ยวกับอิทธิพลของพุทธศาสนาและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนใต้ยังไม่จบเพียงแค่นั้น เนื่องจากมีความพยายามจากฝ่ายรัฐและความมั่นคงในพื้นที่ในการติดอาวุธให้กับชาวพุทธในพื้นที่และมีการใช้พื้นที่ธรณีสงฆ์ในการทำเป็นฐาน

ปฏิบัติการ McCargo (2004, 156; 2009a, 9; 2009b, 14) และ Jerryson (2009, 47; 2010, 182; 2012, 101) ซึ่งให้เห็นว่าความพยายามดังกล่าวคือความน่ากังวลของการใช้พุทธศาสนาเป็นกลไกของรัฐในการจัดการปัญหาความรุนแรงกับมลายูมุสลิม เช่น การติดอาวุธให้กับประชาชนชาวพุทธในโครงการกองพันราษฎรอาสารักษามุขบ้านจังหวัดปัตตานี (อรบ.) การติดอาวุธให้พระสงฆ์ในพื้นที่เสี่ยงภัย และการสร้างพระทวารให้อยู่ประจำที่วัดในจังหวัดชายแดนใต้ เป็นต้น โครงการเหล่านี้เปรียบเสมือนการติดอาวุธให้กับชุมชนชาวพุทธในพื้นที่และมีแนวโน้มนำไปสู่การปะทะกันโดยตรงระหว่างกลุ่มติดอาวุธมลายูมุสลิมและชาวพุทธอันจะเป็นเหตุให้ขบวนการพุทธชาตินิยมในพื้นที่ชายแดนใต้เติบโตอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามการณ์ในปัจจุบันนี้ให้เห็นว่าองค์กรพุทธสายสันติภาพมีบทบาทนำมากกว่าสายเหยี่ยว ดังเห็นได้จากการขึ้นดำรงตำแหน่งประธานสภาประชาสังคมชายแดนใต้ในปี ค.ศ. 2020 ของนายรักชาติ สุวรรณ⁷ ประธานเครือข่ายชาวพุทธเพื่อสันติภาพที่ได้ประเมินว่าการเติบโตของพุทธชาตินิยมในพื้นที่มี

แนวโน้มค่อนข้างต่ำ เนื่องจากไม่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ ไม่คุ้มค่าที่จะใช้ความรุนแรงตอบโต้กองกำลังของมลายูมุสลิม และชาวพุทธคนรุ่นใหม่ไม่เห็นความจำเป็นในการจัดตั้งขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้น กรณีของโรฮีนจาถือเป็นที่โลภร้ายที่สุดของความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐต่อชนกลุ่มน้อยทางศาสนาและชาติพันธุ์ สาเหตุเนื่องมาจากการสะสมของเงื่อนไขไตรลักษณ์ที่ก่อเกิดมาตั้งแต่ยุคเผด็จการทหาร โดยทำงานผ่านกลไกทางกฎหมายก่อนที่จะมีการใช้กำลังทางทหารปราบปรามอย่างรุนแรงหลายระลอก ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับโรฮีนจาเป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้นกับชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่ม ฉะนั้นการจะป้องกันความรุนแรงลักษณะดังกล่าวได้จึงจำเป็นต้องสืบค้นร่องรอยของการปรากฏและไม่ปรากฏเงื่อนไขที่สำคัญ จากที่อภิปรายมาทั้งหมดข้างต้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้สกัดเงื่อนไขไตรลักษณ์ออกเป็นสัญญาณชี้วัดความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐต่อมุสลิมชนกลุ่มน้อยจำนวน 7 ตัวชี้วัด ประเด็นสำคัญสรุปอยู่ในตารางที่ 3

⁷ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายรักชาติ สุวรรณ วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2563 โดยผู้เขียน (อันวาร์ กอมะ)

ตารางที่ 3 สรุปตัวชี้วัดของการเกิดความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐเมียนมาต่อโรฮีนจา (ค.ศ. 2012-2017)

ตัวชี้วัด	ลักษณะ	ผลลัพธ์
1. สถานภาพของมุสลิมชนกลุ่มน้อย	อ่อนแอ	ความรุนแรงสุดโต่ง ที่กระทำโดยรัฐต่อโรฮีนจา
1.1 ด้านกฎหมาย: มีสถานะพลเมือง	ไม่ปรากฏ	
1.2 ด้านสถาบันของรัฐ: มีองค์กรกลางของมุสลิม ที่ผนวกเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐ	ไม่ปรากฏ	
1.3 ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง: มีผู้แทนทำ หน้าที่ในรัฐสภา	ไม่ปรากฏ	
2. มุมมองของรัฐ	ปฏิเสธชนกลุ่มน้อย	
2.1 มีวาทกรรมของผู้นำทหาร/ผู้นำรัฐที่สร้าง ความเกลียดชังชนกลุ่มน้อย	ปรากฏ	
2.2 มีนโยบายในการปราบปรามรุนแรง	ปรากฏ	
3. อิทธิพลของพุทธชาตินิยม	สูง	
3.1 สร้างวาทกรรมความเกลียดชังต่อชนกลุ่มน้อย	ปรากฏ	
3.2 สามารถผลักดันนโยบายหรือกฎหมายที่ กีดกันเป็นโทษต่อชนกลุ่มน้อยสำเร็จ	ปรากฏ	
รวม	3 เจอนไข 7 ตัวชี้วัด	

บทสรุป

งานวิจัยชิ้นนี้สนใจศึกษาเงื่อนไขที่ทำให้กรณีของมุสลิมโรฮีนจาแตกต่างจากกรณีของมลายูมุสลิมจากการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งพบว่าเงื่อนไขไตรลักษณ์คือจุดหักเหที่ทำให้กรณีของโรฮีนจาแตกต่างจากกรณีของมลายูมุสลิมอย่างชัดเจน กล่าวอีกนัยหนึ่งความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐต่อมลายูมุสลิมยังไม่ปรากฏอยู่ในระดับที่สูงสุดโต่ง เนื่องจากว่ามุสลิมในประเทศไทยมีสถานภาพที่เข้มแข็งพอสมควร ประเทศไทยไม่ได้มีมุมมอง

ที่ปฏิเสธกลุ่มชนมลายูในฐานะพลเมืองและพุทธชาตินิยมยังไม่มีอิทธิพลเพียงพอในการกำหนดนโยบายรัฐ ด้วยเหตุนี้สถานการณ์ความรุนแรงระหว่างรัฐกับมลายูมุสลิมจึงไม่ปรากฏแนวโน้มที่นำไปสู่การกวาดล้างชาติพันธุ์ ฉะนั้นกล่าวได้ว่ายังเงื่อนไขไตรลักษณ์มีแนวโน้มที่ดีขึ้น ก็ยังทำให้โอกาสของการเกิดความรุนแรงสุดโต่งที่กระทำโดยรัฐต่อชนกลุ่มน้อยทางศาสนามีน้อยลง

ทั้งนี้หากมีเงื่อนไขหนึ่งเงื่อนไขใดเปลี่ยนไปในอนาคต อาจจะมีผลกระทบต่อการทำงานของเงื่อนไขอื่น ๆ ได้ เช่น หากอิทธิพลของขบวนการพุทธชาตินิยมเติบโตอย่างมีนัยยะสำคัญและสามารถกำหนดนโยบายของภาครัฐได้ในอนาคต ด้วยกับการยกเลิกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับอิสลามในประเทศ การบัญญัติพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ และความสำเร็จในการขับไล่มุสลิมในภาคเหนือและอีสาน อาจเป็นไปได้ว่าปัจจัยข้างต้น จะกระทบกับมุมมองของรัฐที่มีต่อสถานภาพของมุสลิมในประเทศไทยและปัญหาชายแดนใต้ ในทัศนะของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด อิลยาส หนุ่ยปริง^๑ นักรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่สนใจการเมืองในโลกมุสลิม เขามองว่าเงื่อนไขของประชาธิปไตยเป็นสาเหตุสำคัญที่อาจทำให้พุทธชาตินิยมเติบโตได้อย่างรวดเร็วในประเทศไทย ทั้งนี้เมื่อเทียบกับกรณีของเมียนมาที่การเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารไปสู่ประชาธิปไตยได้นำไปสู่การเปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มผลประโยชน์หน้าใหม่แล้ว จะเห็นได้ว่าขบวนการพุทธชาตินิยมจึงเติบโตและมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของรัฐ ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน หากเป็นประชาธิปไตยเต็มใบแล้ว เขาประเมินว่ามีโอกาสสูงที่มุสลิมจะกลายเป็นเป้าโจมตีทางการเมืองกลุ่มต่อไป สถานการณ์ระหว่างพุทธและมุสลิมจะเปราะบางมากขึ้นและพุทธชาตินิยมจะกลับมาเติบโตอย่างมีนัยยะสำคัญได้อีกครั้ง ทั้งนี้สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Suchart Settamalinee (2016) ที่ประเมินว่าอิทธิพลของพุทธชาตินิยมอาจจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างชาวพุทธและมุสลิมเปลี่ยนไปในอนาคต

“ผมอยากพูดรวมๆ โดยยกตัวอย่างจากประสบการณ์ตรงในภาคเหนือที่ผมเติบโตมาคือ ได้เห็นถึงพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างชาวพุทธและมุสลิมที่เปลี่ยนไปจนน่าตกใจ ในอดีตเมื่อหลายสิบปีที่ผ่านมานั้นชาวมุสลิมค่อนข้างได้รับการต้อนรับอย่างดีจากพี่น้องชาวพุทธในภาคเหนือ แต่ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ได้เกิดกระแสการต่อต้านการสร้างมัสยิดไม่ว่าจะเป็นที่ จ.เชียงราย จ.น่าน รวมทั้ง จ.เชียงใหม่ โดยมีการใช้ข้อมูลทั้งที่ขาดความเข้าใจและข้อมูลที่บิดเบือนเพื่อจูงใจสร้างความเกลียดชังในหมู่มุสลิม ดังนั้นจากพัฒนาการดังกล่าว หากสังคมทุกฝ่ายต่างนิ่งเฉย และปล่อยให้เป็นไปเช่นนี้ โดยไม่ช่วยกันหาทางสร้างความเข้าใจที่ดีระหว่างกันแล้ว ผมประเมินว่าในอีกไม่นาน อาจในช่วง 20-30 ปี ข้างหน้า หรืออาจจะเร็วกว่านั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างชาวพุทธและมุสลิมที่รุนแรงดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศพม่าได้”

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยตระหนักดีว่างานวิจัยชิ้นนี้มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ประการแรก การกล่าวถึงมุสลิมของทั้งสองประเทศในลักษณะที่เป็นเนื้อเดียวกันทำให้ไม่เห็นภาพความหลากหลายภายในกลุ่มมุสลิมเท่าที่ควร ประการที่สอง ข้อจำกัดในการลงพื้นที่และสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทำให้ไม่สามารถเข้าถึงมุมมองของชนชั้นนำเมียนมาเพื่อทำความเข้าใจปัญหาโรฮีนจาจากข้อมูลปฐมภูมิ ฉะนั้นหากสถานการณ์โควิด 19 ดีขึ้นในอนาคต การเข้าถึงข้อมูลภาคสนามเหล่านี้น่าจะมีประโยชน์ต่อการตรวจสอบและเสริมสร้างคำอธิบายว่าด้วยเงื่อนไขไตรลักษณ์ของทั้งสองกรณีได้ละเอียดมากขึ้น ประการที่สาม งานวิจัยชิ้นนี้ยังศึกษาไม่ครอบคลุม

^๑ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด อิลยาส หนุ่ยปริง วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 โดยผู้เขียน (อันวาร์ กอมะ)

ประเด็นอิทธิพลของกระแสฟื้นฟูวัฒนธรรมอิสลาม (Islamization) ในกลุ่มโรฮีนจา การแข่งขันและขัดแย้ง เรื่องการจัดการทรัพยากร และการแตกตัวของชนชั้นในเมียนมา ประการสุดท้าย ผู้วิจัยจำเป็นต้องกล่าวด้วยว่าปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือการรวมช่วงเวลาของพม่าในช่วงก่อนรัฐชาติอาจทำให้เห็นภาพพลวัตไม่ชัดเจน ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวครอบคลุมตั้งแต่ยุคการปกครองในระบอบอาณาจักร ยุคภายใต้อาณานิคม อังกฤษ และช่วงเวลาที่ยุโรปเข้ายึดครองระหว่างการทำสงครามโลกครั้งที่ 2 ช่วงเวลานี้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพม่าอย่างมหาศาลและมีผลกระทบต่อชีวิตผู้คนในรัฐอาระกันเป็นอย่างมาก การนำช่วงเวลาดังกล่าวมารวมกันอาจทำให้เป็นภาพรายละเอียดที่ไม่ชัดเจนนัก อย่างไรก็ตาม การรวมช่วงเวลาข้างต้นพอจะช่วยให้การวิเคราะห์ภาพรวมของพลวัตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเมียนมาและโรฮีนจาเป็นไปได้มากที่สุด

หากงานชิ้นนี้พอจะมีข้อสรุปที่น่าเชื่อถืออยู่บ้างแล้ว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการศึกษาต่อว่าเหตุใด

รัฐไทยจึงมีท่าทีที่เป็นมิตรกับชาวมุสลิมหรือถึงขั้นเอาอกเอาใจด้วยซ้ำ และทำที่ดังกล่าวเป็นเพียงยุทธวิธีในการพยายามกลืนกลายหรือสร้างอำนาจนำให้กับรัฐไทยเท่านั้นหรือไม่ นอกจากนี้ผู้วิจัยเสนอว่าควรมีการนำผลการศึกษางานวิจัยชิ้นนี้ไปศึกษาเทียบเคียงเพิ่มเติมกับการศึกษากรณีอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นประเทศมุสลิมชนกลุ่มน้อยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น กรณีของมุสลิมมินดาเนาในประเทศฟิลิปปินส์ และกรณีของมลายูมุสลิมในประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพที่ปะติดปะต่อและแบบแผนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและมุสลิมชนกลุ่มน้อยในยุคร่วมสมัย นอกจากนี้ยังสามารถฉายภาพการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของกรณีมลายูมุสลิมในประเทศไทยร่วมกับกรณีอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ได้อีกด้วย การศึกษากรณีอื่น ๆ เทียบเคียงเพิ่มเติมจะทำให้ได้มาซึ่งแผนที่ทางความคิดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการชนกลุ่มน้อยทางศาสนาและชาติพันธุ์และจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงพัฒนานโยบายพหุวัฒนธรรมไทยในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

References

- Administrative Office of the Court of Justice, Region IV. 2017. "Krop Adtra Kamlang Khong Kharatchakan Fai Tulakan Sanyutitham Lae Bukhlakon Praphet Tang Tang Samrap Khrongkan Phoem Sakkayaphap Kharatchakan Fai Tulakan Sanyutitham Thi San Lae Phak Damnoenkan." [Manpower Framework of Judicial Civil Servants and Other Officers for Project to Empower Judicial Civil Servants at the Courts and the Operation Sector]. Khon Kean: Administrative Office of the Court of Justice, Region IV. Accessed October 15, 2020. <https://jor4.coj.go.th/th/file/get/file/201809261e46d620479688be232e6f9c0b2e34fd065631.pdf>. (in Thai)
- AFP. 2020. "Rohingya Muslim Barred from Contesting Myanmar's Upcoming Election." *The News*, August 12. Accessed December 14, 2020. <https://www.thenews.com.pk/latest/699606-rohingya-muslim-barred-from-con-myantesting-mars-upcoming-election>.
- Al Jazeera Media Network. 2017. "Myanmar Army Chief Rules Out Rohingya Citizenship." *Al Jazeera*, March 27. Accessed August 10, 2019. <https://www.aljazeera.com/videos/2017/03/27/myanmar-army-chief-rules-out-rohingya-citizenship>.
- Amnesty International. 2017a. "Caged without a Roof: Apartheid in Myanmar's Rakhine State." London: Amnesty International. Accessed June 10, 2020. <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/ASA1674842017ENGLISH.pdf>.
- . 2017b. "'My World Is Finished': Rohingya Targeted in Crimes against Humanity in Myanmar." London: Amnesty International. Accessed March 12, 2020. <https://www.amnestyusa.org/wp-content/uploads/2017/10/Amnesty-My-World-Is-Finished-Myanmar-18.10.20171.pdf>.
- . 2019. "Myanmar: 'No One Can Protect Us': War Crimes and Abuses in Myanmar's Rakhine State." London: Amnesty International. Accessed February 13, 2020. <https://www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=asa16%2f0417%2f2019&language=en>.
- . 2016. "'We Are at Breaking Point'-Rohingya: Persecuted in Myanmar, Neglected in Bangladesh." London: Amnesty International. Accessed August 15, 2020. <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/ASA1653622016ENGLISH.pdf>.
- . 2018. "'We Will Destroy Everything': Military Responsibility for Crimes against Humanity in Rakhine State, Myanmar." Accessed February 13, 2020. London: Amnesty International. <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/ASA1686302018ENGLISH.pdf>.

- Andrews, Tom, David Baulk, Matthew Smith, Amy Smith, and Daniel Sullivan. 2016. *Supporting Human Rights in Myanmar: Why the U.S. Should Maintain Existing Sanctions Authority*. [Southeast Asia]: Fortify Rights; Washington, DC: United to End Genocide. Accessed July 3, 2021. [https://www.fortifyrights.org/downloads/Fortify%20Rights%20&%20UEG,%20Supporting%20Human%20Rights%20in%20Myanmar%20\(May%202016\).pdf](https://www.fortifyrights.org/downloads/Fortify%20Rights%20&%20UEG,%20Supporting%20Human%20Rights%20in%20Myanmar%20(May%202016).pdf).
- Anekchai Rueangrattanakorn. 2015. "Botbat Khong Udomkan 'Phutthasatsana-Chatniyom Suttong' Kap Khwam Khatyaeng Rawang Chao Phutthaya Khai Kap Chao Muslim Rohingya." [The Role of Ultra-Buddhist Nationalism and the Conflicts between Buddhists in Rakhine State and Muslim Rohingyas]. *Social Science Journal, Naresuan University* 11(2): 73-98. (in thai)
- Bauchner, Shayna. 2020. "Myanmar Bars Rohingya Candidates from Elections, Again: Politicians Persist Despite Violence, Persecution against Muslim Minority." *Human Rights Watch*, August 18. Accessed December 15, 2020. <https://www.hrw.org/news/2020/08/18/myanmar-bars-rohingya-candidates-elections-again>.
- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Central Intelligence Agency. 2019. "The World Factbook." Accessed January 25, 2020. <https://www.cia.gov/the-world-factbook>.
- Chaiwat Satha-Anand. 2016. "Kamnum Bannatikan." [The Editor's Preface]. In *Phuenthi Santi Withi Honthang Sangkhom Thai: Khwamru Khwam Lap Khwam Song Cham*. [Nonviolent Space and Thailand's Road: Knowledge, Secrets, Memories], edited by Chaiwat Satha-Anand. Bangkok: Protestista. (in Thai)
- Chaiwat Satha-Anand, Somkiat Boonchu, Chantana Banphasirichot Wankaew, Chalidaporn Songsampham et al. 2018. *Santi Sontana: Sentang Pachean Khwam Runrang Chaidantai, 2534-2554*. [Peace Dialogue: Confronting Violence in Southern Border Provinces, 1991-2011]. Bangkok: The Thailand Research Fund (TRF). (in Thai)
- Channarong Bunnoon. 2019. "Kho Thokthiang Rueang Phutthasatsana Pracham Chatthai Nai Rattathammanun: Bot Wikhro Lae Khosangket." [Debate on Buddhism as National Religion in the Constitution: Analysis and Observations]. In *Satsana Kap Khwam Runraeng*. [Religion and Violence], edited by Pridi Hongsaton and Amporn Marddent, 400-459. Bangkok: Illuminations Editions; Patani Forum. (in Thai)
- Crouch, Melissa. 2016. "Personal Law and Colonial Legacy: State-Religion Relations and Islamic Law in Myanmar." In *Islam and the State in Myanmar: Muslim-Buddhist Relations and the Politics of Belonging*, edited by Melissa Crouch. Delhi: Oxford University Press.

- Danai Musa. 2016. "Santi Withi Nai Miti Ngan Khwam Mankhong Thai." [Nonviolence in Thailand's National Security Operations Dimension]. In *Phuenthi Santi Withi Honthang Sangkhom Thai: Khwamru Khwam Lap Khwam Song Cham*. [Nonviolent Space and Thailand's Road: Knowledge, Secrets, Memories], edited by Chaiwat Satha-Anand. Bangkok: Protestista. (in Thai)
- Deep South Watch. 2020. "Sarup Hetkan Nai Phuenthi Changwat Chaidae Phaktai Prachamduean Kanyayon 2563." [Summary of Incidents in Southern Border Provinces, September 2020]. *Deep South Watch*, October 9. Accessed October 13, 2020. <https://deepsouthwatch.org/th/node/11964>. (in Thai)
- Don Pathan, Ekkarin Tuansiri, and Anwar Koma. 2018. *Understanding Anti-Islam Sentiment in Thailand*. Translated by Pipob Udomittipong. Pattani: Patani Forum.
- Dulyapak Preecharush. 2015. *Rohingya: Rat Chattiphan Prawattisat Lae Khwam Khatyaeng*. [Rohingya: State, Ethnicities, History, and Conflict]. Bangkok: Matichon. (in Thai)
- Ekkarin Tuansiri. 2013. "Mahroso Chantawadi: Chak Yuea Su Kaenam RKK." [Mahroso Chatrawadi: From Victim to Leader of RKK]. *Prachatai*, February 15. Accessed October 12, 2020. <https://prachatai.com/journal/2013/02/45315>. (in Thai)
- Ekkarin Tuansiri, and Anwar Koma. 2020. "A Fragile Society: Buddhist-Muslims Relations in Thailand in 2018-2019." *Walailak Journal of Social Science* 13(1): 104-144.
- . 2019. "Krasae Watklua Islam Nai Prathet Thai: Khosangket Bueangton." [Islamophobia in Thailand: A Preliminary Observation]. In *Satsana Kap Khwam Runraeng*. [Religion and Violence], edited by Pridi Hongsaton and Amporn Marddent, 364-98. Bangkok: Illuminations Editions; Patani Forum. (in Thai)
- Fortify Rights. 2020a. "Myanmar: Prevent Exclusion of Rohingya Candidates from National Elections." *Fortify Rights*, August 19. Accessed November 4, 2020. <https://www.fortifyrights.org/mya-inv-2020-08-19>.
- . 2020b. "Myanmar: Reverse Decision to Bar Rohingya from Elections." *Fortify Rights*, August 31. Accessed November 5, 2020. <https://www.fortifyrights.org/mya-inv-2020-08-31>.
- . 2017. *"They Tried to Kill Us All": Atrocity Crimes against Rohingya Muslims in Rakhine State, Myanmar*. Washington, DC: Simon-SKJODT Center for the Prevention of Genocide, United States Holocaust Memorial Museum; Southeast Asia: Fortify Rights. Accessed July 13, 2021. <https://www.ushmm.org/m/pdfs/201711-atrocity-crimes-rohingya-muslims.pdf>.

- Fortify Rights and Burmese Rohingya Organization UK (BROUK). 2016. *Everywhere Is Trouble: An Update on the Situation of Rohingya Refugees in Thailand, Malaysia, and Indonesia*. 2016. [Southeast Asia]: Fortify Rights; [London]: Burmese Rohingya Organization UK (BROUK). Accessed January 12, 2020. <https://www.fortifyrights.org/downloads/EverywhereIsTrouble.pdf>.
- Global New Light of Myanmar. 2017. "All Myanmar Islamic Religious Organization Strongly Condemns ARSA Terrorist Group, Urges Muslims to Cooperate with Authorities Concerned for Peace and Stability." *The Global New Light of Myanmar*, September 11. Accessed December 15, 2019. <https://www.gnlm.com.mm/myanmar-islamic-religious-organization-strongly-condemns-arsa-terrorist-group-urges-muslims-cooperate-authorities-concerned-peace-stability>.
- Human Rights Watch. 2017a. "'All of My Body Was Pain': Sexual Violence against Rohingya Women and Girls in Burma." *Human Rights Watch*, November 16. Accessed January 20, 2020. <https://www.hrw.org/report/2017/11/16/all-my-body-was-pain/sexual-violence-against-rohingya-women-and-girls-burma>.
- , 2013. "'All You Can Do Is Pray': Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State." *Human Rights Watch*, April 22. Accessed January 12, 2020. <https://www.hrw.org/report/2013/04/22/all-you-can-do-pray/crimes-against-humanity-and-ethnic-cleansing-rohingya-muslims>.
- , 2017b. "Burma: Satellite Imagery Shows Mass Destruction: 214 Villages Almost Totally Destroyed in Rakhine States." *Human Rights Watch*, September 19. Accessed January 20, 2020. <https://www.hrw.org/news/2017/09/19/burma-satellite-imagery-shows-mass-destruction>.
- , 2012. "'The Government Could Have Stopped This': Sectarian Violence and Ensuing Abuses in Burma's Arakan State." *Human Rights Watch*, July 31. Accessed January 12, 2020. <https://www.hrw.org/report/2012/07/31/government-could-have-stopped/sectarian-violence-and-ensuing-abuses-burmas-arakan>.
- International Crisis Group. 2017a. *Buddhism and State Power in Myanmar*. Brussels: International Crisis Group. Accessed March 12, 2020. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/290-buddhism-and-state-power-in-myanmar.pdf>.
- , 2013. *The Dark Side of Transition: Violence against Muslims in Myanmar*. Brussels: International Crisis Group. Accessed February 13, 2013. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/the-dark-side-of-transition-violence-against-muslims-in-myanmar.pdf>.

- , 2016. *Myanmar: A New Muslim Insurgency in Rakhine State*. Brussels: International Crisis Group. Accessed March 12, 2020. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/283-myanmar-a-new-muslim-insurgency-in-rakhine-state.pdf>.
- , 2012. *Myanmar: Storm Clouds on the Horizon*. Brussels: International Crisis Group. Accessed February 12, 2019. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/238-myanmar-storm-clouds-on-the-horizon.pdf>.
- , 2014. *Myanmar: The Politics of Rakhine State*. Brussels: International Crisis Group. Accessed March 10, 2020. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/myanmar-the-politics-of-rakhine-state.pdf>.
- , 2017b. *Myanmar's Rohingya Crisis Enters a Dangerous New Phase*. Brussels: International Crisis Group. Accessed March 15, 2020. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/292-myanmar-s-rohingya-crisis-enters-a-dangerous-new-phase.pdf>.
- Janjira Sombatpoonsiri. 2016. “Khao Santi Withi Ma Rao Ko Santi Withi Klap’: Kanmueang Khong Patisamphan Santiwithi Rawang Phu Chumnum Kap Chaonathirat Sueksa Korani Kan Prathuang Na Matsayit Klang Changwat Pattani Wanthi 31 Phruetsaphakhom Thueng 4 Mithunayon 2550.” [“They Use Non-Violence, We Respond with Non-Violence”: Politics of Non-Violent Interactions between Protesters and the State]. In *Phuenthi Santi Withi Honthang Sangkhom Thai: Khwamru Khwam Lap Khwam Song Cham* [Nonviolence Space and Thailand Future: Knowledge, Secret, Memory], edited by Chaiwat Satha-Anand. Bangkok: Protestista. (in Thai)
- Jerryson, Michael K. 2009. “Appropriating a Space for Violence: State Buddhism in Southern Thailand.” *Journal of Southeast Asian Studies* 40(1): 33–57.
- , 2012. *Buddhist Fury: Religion and Violence in Southern Thailand*. Oxford: Oxford University Press.
- , 2010. “Militarizing Buddhism: Violence in Southern Thailand.” In *Buddhist Warfare*, edited by Michael Jerryson and Mark Juergensmeyer. New York: Oxford University Press.
- Jesada Buaban. 2020. “Islamophobia as Represented by Thai Buddhist Organizations.” *Journal of Social Sciences* 50(2): 125-147.
- Keyes, Charles. 2016. “Theravada Buddhism and Buddhist Nationalism: Sri Lanka, Myanmar, Cambodia, and Thailand.” *The Review of Faith and International Affairs* 14(4): 41–52.

- Kuo, Lily. 2013. "2.5 Million Burmese Support a Measure to Restrict Marriage between Muslims and Buddhists." *Quartz*, July 18. Accessed June 27, 2020. <https://qz.com/105790/2-5-million-burmese-support-a-measure-to-restrict-marriage-between-muslims-and-buddhists>.
- Kyaw, Nyi Nyi. 2016. "Islamophobia in Buddhist Myanmar: The 969 Movement and Anti-Muslim Violence." In *Islam and the State in Myanmar: Muslim-Buddhist Relations and the Politics of Belonging*, edited by Melissa Crouch, 183-210. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will. 1996. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewis, Simon, Zeba Siddiqui, Clare Baldwin, and Andrew R.C. Marshall. 2018. "The Shock Troops Who Expelled the Rohingya from Myanmar." *Reuters*, June 26, Accessed June 17, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-battalions-specialre-idUSKBN1JM1X7>.
- Mann, Zarni, and Samantha Michaels. 2013. "Petition to Restrict Interfaith Marriage Garners 2.5 Million Signatures in Burma." *The Irrawaddy*, July 18. Accessed October 20, 2020. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/petition-to-restrict-interfaith-marriage-garners-2-5-million-signatures-in-burma.html>.
- McCargo, Duncan. 2004. "Buddhism, Democracy and Identity in Thailand." *Democratization* 11(4): 155–170.
- 2009b. "The Politics of Buddhist Identity in Thailand's Deep South: The Demise of Civil Religion?" *Journal of Southeast Asian Studies* 40(1): 11-32. <https://doi.org/10.1017/S0022463409000022>.
- 2008. *Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- 2009a. "Thai Buddhism, Thai Buddhists and the Southern Conflict." *Journal of Southeast Asian Studies* 40(1): 1-10.
- Naing, Shoon. 2020. "Rohingya Politicians Excluded from Myanmar Election." *Reuters*, August 25, Accessed December 12, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-election-rohingya-idUSKBN25L02T>.
- Pakawadee Suphunchitwana. 2018. "Khwaam Mai Khunkhoei Kap Kan Totan Kan Sang Matsayit Nai Phuenthi Phaknuea Khong Thai." [Unfamiliarity and Resistance against Mosque Construction in Northern Region of Thailand]. *Journal of Social Science and Humanities Research in Asia* 24(2): 3-32. (in Thai)

- Prachatai. 2006. "Surayud Khothot Khon Tai Thaen Rattaban Chut Thilaeo." [Surayud Apologies Southern People on Behalf of the Previous Government]. *Prachatai*, November 3. Accessed October 15, 2020. <https://prachatai.com/journal/2006/11/10360>. (in Thai)
- Quinley III, John. 2019. *Tools of Genocide: National Verification Cards and the Denial of Citizenship of Rohingya Muslims in Myanmar*. [Southeast Asia]: Fortify Rights.
- Republic of the Union of Myanmar. 2014. *The Counter Terrorism Law (The Pyidaungsu Hluttaw Law No.23, 2014)*. Nay Pyi Taw: Republic of the Union of Myanmar.
- Republic of the Union of Myanmar. Inquiry Commission on Sectarian Violence in Rakhine State. 2013. *Final Report of Inquiry Commission on Sectarian Violence in Rakhine State*. Nay Pyi Taw: Republic of the Union of Myanmar.
- Selth, Andrew. 2018. *Burma (Myanmar) since the 1988 Uprising: A Select Bibliography*. 3rd ed. Brisbane: Griffith Asia Institute, Griffith University. Accessed October 17, 2020. https://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0032/485942/Burma-Bibliography-2018-Selth-web.pdf.
- The Senate of the United States. Committee on Foreign Relations. 2017. "Calling for International Accountability for the Crime against Humanity Committed by the Burmese Military against the Rohingya in Burma: S. RES. 360, 115th CONGRESS 1st Session." Washington, DC: The Senate of the United States. Accessed October 12, 2020. <https://www.congress.gov/115/bills/sres360/BILLS-115sres360is.xml>.
- Smith, Matthew, and Taylor Landis. 2014. *Policies of Persecution: Ending Abusive State Policies against Rohingya Muslims in Myanmar*. [Southeast Asia]: Fortify Rights. Accessed June 14, 2020. https://fortifyrights.org/downloads/Policies_of_Persecution_Feb_25_Fortify_Rights.pdf.
- Smith, Matthew, Amy Matthew, Puttanee Kangkun, Taimoor Sobhan, Nickey Diamond, John Quinley III, Jillian Tuck, Zaw Win, and Abu Maria. 2018. *They Give Them Long Swords: Preparations for Genocide and Crimes against Humanity against Rohingya Muslims in Rakhine State, Myanmar*. [Southeast Asia]: Fortify Rights.
- Suchart Settamaline. 2016. "Islamophobia: Rok Rai Thi Tong Rip Yiaoya." [Islamophobia: Dangerous Disease That Must Be Cured Urgently]. *Deep South Watch*, May 16. Accessed October 16, 2020. <https://www.deepsouthwatch.org/node/8715>. (in Thai)
- Sutthana Vichitrananda, Nuchanad Juntavises, and Ekkarin Tuansiri. 2020. *Reintegration: Voices from the Conflict-Affected Deep South*. Bangkok: World Bank Group, Thailand Office.

- Sydney Southeast Asia Centre – SSEAC. 2020. “Mobilising Buddhist Nationalists: How Hegemonic Anxiety Shapes Politico-Religious Activism in Thailand.” Facebook, April 21. <https://www.facebook.com/watch/?v=230731631575776>.
- Tea Circle. 2019. “Bibliography of Burma Studies.” *Transnational Network of Theravada Studies (TNTS)*, September 20. Accessed January 10, 2020. <https://theravadastudies.org/2019/09>.
- Thailand. Office of the Royal Society. [2013]. “Samnakngan Ratchabandittayasapha Chichaeng Kham ‘Rohingya’ Lae ‘Myanmar’.” [Office of the Royal Society of Thailand Explains How to Spell the Words ‘Rohingya’ and ‘Myanmar’ in Thai].” Accessed May 5, 2021. <http://legacy.orst.go.th/wp-content/uploads/2015/05/Rohingya.pdf>. (in Thai)
- United Nations Human Rights Council. Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar (IIFMM). 2018. “Report of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar.” A/HRC/39/64. Thirty-Ninth Session, 10-27 September 2018. Geneva: United Nations Human Rights Council. Accessed January 23, 2020. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/A_HRC_39_64.pdf.
- 2019. “Detailed Findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar.” A/HRC/42/CRP.5. Forty-Second Session, 9-27 September 2019. Geneva: United Nations Human Rights Council. Accessed January 23, 2020. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_42_CRP.pdf.
- Walton, Matthew J., and Susan Hayward. 2014. *Contesting Buddhist Narratives: Democratization, Nationalism, and Communal Violence in Myanmar*. Honolulu: East-West Center.
- Yegar, Moshe. 2002. *Between Integration and Secession: The Muslim Communities of the Southern Philippine, Southern Thailand and Western Burma/Myanmar*. Lanham: Lexington Books.
- Yusuf, Imtiyaz. 2017. “Nationalist Ethnicities as Religious Identities: Islam, Buddhism and Citizenship in Myanmar.” *American Journal of Islamic Social Sciences* 34(4): 100-119.

Creative Culture of Right Brain Organization for Creating World Class Great Innovation: A Case Study of Wat Rong Khun, Chiang Rai Province, Thailand**

Chanida Jittaruttha*

Abstract

The creative culture of “right-brain organization”, which utilizes the potentials of the right brain to generate imagination lies at the heart of the creation of world-class organizational innovation such as in the case of Sagrada Familia Cathedral. This article aims to (1) study the nature of organizational culture management at Wat Rong Khun, Chiang Rai Province, Thailand, whether it uses the creative culture of right-brain organization to create organizational innovation or not and if so, how (2) study supportive measures of the application of such methods to public organizations. The study integrates various fields of study and employs both quantitative and qualitative methods. The research instruments are questionnaires, semi-structured, and in-depth interviews administered to 3 sample groups: of craftsmen and workers at the temple, experts in various fields, and members of the public. The findings are: (1) organizational culture management at Wat Rong Khun relied on the creative culture of right-brain organization in every dimension. The survey results show that the sample groups perceived the creative culture, the characteristics of right brain organization, and creative innovation at Wat Rong Khun to the highest level, this being consistent with the interview results and the theories proposed in the conceptual framework, (2) measures recommended for promoting and applying management by the creative culture guidelines of right-brain organization in order to create innovation of public organizations include promotion of “proactive culture” and “professional culture”, and eliminating “the culture of fear” and “imitation culture”.

Keywords: *creative culture, right-brain organization, creating innovative organization, organizational culture management*

*Associate Professor Dr. Chanida Jittaruttha, Lecturer, Institute of Public Administration and Public Policy, Rangsit University, Phaholyothin Road, Lak-Hok Sub-district, Muang District, Pathumthani 12000. Email: chanida.jittaruttha@gmail.com

**An article from the research report of the same title which received a “Phet Chompoo Khem Khang” grant from the Ratchadapisek Sompoch Endowment Fund, Chulalongkorn University.

Received October 7, 2020; Revised June 20, 2021; Accepted June 17, 2022

วัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมองชิกษาที่นำไปสู่การ สร้างนวัตกรรมองค์การระดับโลก: ศึกษากรณี วัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย ประเทศไทย**

ชนิดา จิตตรุทธะ*

บทคัดย่อ

วัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมองชิกษาซึ่งเป็นองค์การที่มีศักยภาพในการทำหน้าที่ของสมองชิกษาในการผลิตจินตนาการนั้น เป็นหัวใจสำคัญในการสร้างนวัตกรรมองค์การระดับโลก อาทิ มหาวิทยาลัย ชากราดา ฟามิเลีย บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารวัฒนธรรมองค์การของวัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย ว่าได้อาศัยวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมองชิกษาหรือไม่ อย่างไรก็ตามในการสร้างนวัตกรรมองค์การ และศึกษามาตรการเพื่อส่งเสริมและประยุกต์ใช้กับองค์การภาครัฐ โดยอาศัยการบูรณาการข้ามศาสตร์ ด้วยวิธีวิจัยแบบผสม ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ เครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง และแบบสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ กลุ่มผู้ที่ปฏิบัติงานในวัดร่องขุน กลุ่มผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ และกลุ่มสาธารณชน ข้อค้นพบคือ (1) การบริหารวัฒนธรรมองค์การของวัดร่องขุนได้อาศัยวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมองชิกษาทุกมิติ ข้อมูลจากแบบสอบถามแสดงว่ากลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้วัฒนธรรมสร้างสรรค์ ลักษณะองค์การสมองชิกษา และการสร้างนวัตกรรมของวัดร่องขุนอยู่ในระดับสูงที่สุด สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์และข้อเสนอทางทฤษฎี (2) มาตรการส่งเสริมและประยุกต์ใช้การบริหารด้วยแนวทางวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมองชิกษา เพื่อสร้างนวัตกรรมขององค์การภาครัฐ ได้แก่ การส่งเสริมวัฒนธรรมเชิงรุกและวัฒนธรรมมืออาชีพ การขจัดวัฒนธรรมความกลัวและวัฒนธรรมการลอกเลียนแบบ

คำสำคัญ: วัฒนธรรมสร้างสรรค์, องค์การสมองชิกษา, การสร้างนวัตกรรมองค์การ, การบริหารวัฒนธรรมองค์การ

*รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ อาจารย์ประจำสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000 Email: chanida.jittaruttha@gmail.com

**บทความจากรายงานวิจัยเรื่องเดียวกัน ได้รับทุนวิจัย “เพชรชมพูเข้มแข็ง” กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ได้รับบทความ 7 ตุลาคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 20 มิถุนายน 2564; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 17 มิถุนายน 2565

บทนำ

การบริหาร “วัฒนธรรมสร้างสรรค์ (creative culture)” เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญเกี่ยวกับ “การบริหารวัฒนธรรมองค์กร (cultural management)” ในปัจจุบัน เนื่องจากวัฒนธรรมสร้างสรรค์ (Morgan 1989, 8-9) เป็นลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรที่ก่อให้เกิดค่านิยมและพฤติกรรมที่ดีในการสร้างนวัตกรรมองค์กร และเป็นข้อเสนอที่ท้าทายจินตนาการและกระบวนทัศน์ของผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรทุกประเภท ไม่ว่าจะ เป็นองค์กรภาครัฐของกิจการภาคเอกชน และแม้แต่ องค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งมีผลประโยชน์สาธารณะ ในทางการเมืองของพลเมืองร่วมกัน เนื่องจากองค์กรทุกประเภทล้วนต้องผลิตสินค้าหรือบริการที่ตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์สาธารณะในเรื่องของการกระจายทรัพยากรอย่างสร้างสรรค์ทั้งสิ้น โดยอาจเริ่มต้นที่รัฐเป็นฝ่ายริเริ่มออกแบบนโยบายใหม่ หรือส่งเสริมโครงการใหม่ในลักษณะการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม หรือสนับสนุนโครงการที่เป็นสาธารณสมบัติให้สามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมที่ยิ่งใหญ่ได้ อาทิ นวัตกรรมการสร้างมหาวิหาร ซากราดาฟามิเลีย (La Sagrada Família) (Burry 1993, 48) ที่มีชื่อเสียงของสเปน ออกแบบโดยศิลปิน แอนโทนี เกาดิ (Antoni Gaudi) ซึ่งผู้คนจากทั่วโลกพากันไปเยี่ยมชมมหาวิหารนี้อย่างล้นหลาม เนื่องจากเป็นนวัตกรรมการออกแบบที่มีเอกลักษณ์โดดเด่น และได้รับการประกาศจากยูเนสโก (UNESCO) ให้เป็นมรดกโลกแม้ยังสร้างไม่เสร็จ

ในทัศนะของนักปฏิรูปวัฒนธรรมองค์กร นวัตกรรมมิได้หมายถึงการพัฒนาเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือการพัฒนาเพิ่มเติมอยู่เรื่อย ๆ เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่มีความเป็นพลวัตอยู่แล้ว แต่เป็นเรื่องของการแสวงหาช่องทางใหม่ในการสร้างสรรค์สินค้าหรือบริการ เพื่อส่งความหมายหรือเนื้อหาที่ดีสู่สภาพแวดล้อม หรือผู้บริโภค (Porter 1980, 32) นักทฤษฎีวัฒนธรรมองค์กรให้ความสนใจภาพอุปมา “องค์กรสมองซีกขวา (right-brain organization)” (Handy 1999, 13) ซึ่งอ้างอิงคุณสมบัติของสมองซีกขวาตามข้อค้นพบในทฤษฎีสมอง 2 ซีกของ Sperry (1950, 482-489) โดย Handy (1999, 13) สัมภาษณ์ว่าผู้นำองค์กรที่เป็นนักสร้างสรรค์ในธุรกิจที่ประสบความสำเร็จและสามารถสร้างนวัตกรรมได้นั้น ล้วนเป็นผู้นำองค์กรที่อาศัยความสามารถของการใช้สมองซีกขวาทั้งสิ้น อาทิ Richard Branson นักธุรกิจชาวอังกฤษ ผู้ก่อตั้ง Virgin Group ที่รวมเอาธุรกิจต่าง ๆ ไว้มากกว่า 400 ประเภท หรือ Terence Conran และ Charles Dunstone นักธุรกิจผู้โด่งดังจากการก่อตั้งบริษัท Carphone Warehouse ผ่านตัวแบบองค์กรเสมือนจริง (virtual organization) ส่วนในทางรัฐประศาสนศาสตร์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เสนอให้ผู้บริหารภาครัฐและข้าราชการมีความเป็นมืออาชีพ ทำงานเชิงรุก และควรเล่นบทบาทเป็นผู้บุกเบิกนวัตกรรม (innovator) ที่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้น (Hood 1991, 4-5) โดยเสนอให้ยกเลิกตัวแบบการบริหารแบบเก่า ที่ให้ข้าราชการเป็นเพียงเครื่องมือทางเทคนิคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ด้วยการทำงานที่เน้นกฎระเบียบ แต่มิได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบรรลุผลลัพธ์หรือการสร้างนวัตกรรมใด (Rosenbloom and Kravchuk 2002, 118)

ความสำคัญของปัญหาวิจัย

จากความเป็นมาของการบริหารจัดการองค์การสมัยใหม่ที่ประสบความสำเร็จ และสร้างนวัตกรรมที่ยิ่งใหญ่และมีชื่อเสียงระดับโลก ล้วนเกิดจากการที่องค์การเหล่านั้นมี “วัฒนธรรมสร้างสรรค์” ในภาพอุปมาขององค์การสมอชีกขวา (Morgan 2006, 71-75) จึงเป็นเรื่องน่าสนใจในการศึกษาว่าวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขวาที่ทำให้้องค์การสามารถสร้างนวัตกรรมที่ยิ่งใหญ่ระดับโลกได้นั้นมีลักษณะสำคัญอย่างไร โดยผู้วิจัยเลือกศึกษากรณีขององค์การวัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นองค์การประเภทวัดที่มีลักษณะพิเศษ ไม่ค่อยลอยตามรูปแบบของวัดในแนวประเพณี แต่มีการออกแบบสร้างสรรค์ กระทั่งองค์การมีชื่อเสียงโด่งดังไปทั่วโลกในความแปลกใหม่ นำที่ ชาวต่างชาติรู้จักวัดร่องขุนในนาม “White Temple” ที่มีอัตลักษณ์โดดเด่น ทั้งรูปทรงของสถาปัตยกรรม จิตรกรรม และประติมากรรม สะท้อนถึงรูปแบบศิลปะเฉพาะตัวตามลักษณะศิลปะไทยที่เป็นพุทธศิลป์ร่วมสมัยของศิลปินผู้สร้างสรรค์ เฉลิมชัย โฆษิตพิพัฒน์ (Hassapop Tangmahamek 2013, 34) และผู้วิจัยเห็นว่าวัดร่องขุนจะเป็นมรดกทางวัฒนธรรมขึ้นสำคัญของโลกได้

คำถามวิจัย

1. การบริหารวัฒนธรรมองค์การของวัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย ได้อาศัยวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขวาหรือไม่ อย่างไร
2. วัดร่องขุนมีลักษณะของวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขวาและการเป็นองค์การที่สร้างนวัตกรรมระดับโลก ระดับใด ในการรับรู้ของสาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพราะเหตุใด

3. วัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขวามีความสัมพันธ์กับนวัตกรรมขององค์การวัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย อย่างไร เพราะเหตุใด

4. องค์การภาครัฐควรอาศัยมาตรการใดเพื่อส่งเสริมและประยุกต์ใช้แนวทางวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขวาในการสร้างนวัตกรรมองค์การ

วัตถุประสงค์การวิจัย

บทความวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเพื่อแสวงหาองค์ความรู้ใหม่อย่างแท้จริง ซึ่งยังไม่มีการศึกษาวิจัยที่นำเอาคุณสมบัติของวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขวากับการสร้างนวัตกรรมองค์การมาทำการศึกษานับเป็นการขยายพรมแดนความรู้ทางการบริหารวัฒนธรรมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งยังเป็นการบูรณาการข้ามศาสตร์ระหว่างสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ วัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่

1. ศึกษาระดับและลักษณะของวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขวา และลักษณะของการเป็นองค์การที่สร้างนวัตกรรมระดับโลกของวัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย รวมทั้งความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมสร้างสรรค์กับการสร้างนวัตกรรม

2. ศึกษามาตรการเพื่อส่งเสริมและประยุกต์ใช้แนวทางวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขวาในการสร้างนวัตกรรมองค์การของภาครัฐ

บททวนวรรณกรรม

การบริหารจัดการ “วัฒนธรรมสร้างสรรค์” ด้วยการใชศักยภาพของสมอชีกขวา

นักทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ต่างเห็นพ้องกันว่า วัฒนธรรมสร้างสรรค์เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้้องค์การ

ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง “วัฒนธรรมสร้างสรรค์” นิยามถึงชุดของค่านิยมและพฤติกรรมใหม่ ๆ ที่ทำให้องค์กรเป็นสถานที่ทำงานซึ่งแตกต่างไปจากเดิม ด้วยการสร้างผลผลิตใหม่ที่มีอัตลักษณ์แปลก โดดเด่นไม่ซ้ำใคร Porter (1980, 15) เห็นว่าองค์กรที่จะได้เปรียบเชิงการแข่งขันในอนาคตต้องสามารถคิดสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์หรือออกแบบนวัตกรรมได้ดังที่ Fromm (1987, 19) นิยามว่า “ความคิดสร้างสรรค์” เป็นความสามารถในการตระหนักรู้และตอบสนองของมนุษย์ เพราะเป็นการแสดงออกสูงสุดของความรัก นักวัฒนธรรมองค์กร Cooke and Lafferty (1989, 48) ได้อาศัยฐานคิดของ Fromm (1987) เสนอลักษณะวัฒนธรรมสร้างสรรค์ว่าหมายถึง องค์กรที่เน้นความสำคัญเรื่องค่านิยมในการทำงาน โดยมุ่งเน้นความพึงพอใจของบุคลากร ได้แก่ ความต้องการความสำเร็จ การบรรลุถึงการประจักษ์ตน 'ไมตรีสัมพันธ์' และความรัก โดยให้องค์กรส่งเสริมวัฒนธรรมสร้างสรรค์เช่นเดียวกับ Morgan (1989, 17-24) ที่เสนอ “ทฤษฎีองค์กรที่สร้างสรรค์ (creative organization theory)” เพื่อทำทลายความคิดของผู้บริหารในเรื่องจินตนาการ กล่าวทิ้งความคิดเดิม และออกแบบองค์กรให้เป็นองค์กรนำในการสร้างนวัตกรรม

ส่วน Finke, Ward and Smith (1992, 45-54) เสนอแนวทางในการสังเคราะห์ความคิดสร้างสรรค์หลายแนวทาง ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการทางปัญญาที่เรียกว่า “การรู้คิดแบบสร้างสรรค์ (creative cognitive process)” ที่ได้จากการสังเคราะห์วิธีการต่างๆ เข้ามาในกระบวนการเรียนรู้ จนบุคคลสามารถสร้างสรรค์สิ่งใหม่ได้ อาทิ ตัวแบบภาพอุปมา (metaphor) การผสมรวมแนวความคิด (conceptual combination) คุณสมบัติที่เกิดขึ้นใหม่และการสำรวจที่สร้างสรรค์ (emergent properties and creative exploration)

ส่วน Von Oech (1986, 55-88) เสนอว่าบทบาทหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการสร้างความคิดสร้างสรรค์ขององค์กร คือการอาศัยบทบาทของ ศิลปิน ในการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงข้อมูลให้เป็นความคิดใหม่ๆ (transforming information into new ideas) โดยใช้ความคิดหลายแบบ เช่น การนำมาจัดใหม่ การสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ การมองกลับด้าน การใช้สัญชาตญาณ การใช้จินตนาการ ผู้วิจัยได้ประยุกต์ข้อเสนอของ Finke, Ward, and Smith (1992) และ Von Oech (1986, 55-88) เพื่อใช้สังเคราะห์กรอบแนวคิดวิจัย

ขณะที่ Perkins and Salomon (1992, 1-2) อธิบายถึงทฤษฎีการเรียนรู้โดยการปรับเปลี่ยนหรือย้ายข้อมูล (transfer of learning theory) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงความรู้และทักษะ จากการแก้ปัญหาในสถานการณ์หนึ่งไปสู่อีกสถานการณ์หนึ่ง และเน้นถึงข้อมูลขั้นต้นที่ผู้ศึกษาเก็บเอาไว้ด้วย ส่วน Osho (1999, 108-130) เน้นว่าความคิดสร้างสรรค์เป็นการปลดปล่อย อิทธิพลที่ยึดมนุษย์ไว้ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ และทำให้เกิดอิสรภาพอย่างแท้จริง จึงจะสร้างสรรค์นวัตกรรมได้ ส่วน Pfenninger and Shubick (2001, 4) เสนอว่าการ จะมีความคิดสร้างสรรค์ได้ จำเป็นต้องอาศัยคุณสมบัติสำคัญ ได้แก่ การจูงใจ ความกล้าหาญ ประสบการณ์ ที่ขยายกว้าง และการฝึกหัดจนเชี่ยวชาญ นอกจากนี้ Gelb (2002, 312-343) พบว่าการคิดสร้างสรรค์ในแบบของไอน์สไตน์เกิดจากความสามารถในการรวมจินตนาการเข้ากับตรรกะได้ดี สะท้อนถึงการทำงานร่วมกันของสมอง 2 ซีก ผู้วิจัยอาศัยคุณสมบัติที่ Pfenninger and Shubick และ Gelb ระบุไว้ เป็นแนวทางสำรวจวัฒนธรรมสร้างสรรค์ของวัดร่องขุนและกำหนดองค์ประกอบของตัวแปร

“องค์การสมองซีกขวา” กระบวนการทำงาน ที่ทำให้เกิดการสร้างสรรค์นวัตกรรมองค์การ

เมื่อกล่าวถึง “องค์การสมองซีกขวา” โดยทั่วไปหมายถึงองค์การที่มีจินตภาพหรือภาพอุปมาเดียวกันกับการทำงานโดยใช้ความสามารถของสมองซีกขวาของมนุษย์ ซึ่งเป็นสมองด้านที่ก่อให้เกิดนวัตกรรมได้ดี จากการศึกษาวิจัยของ Sperry (1950, 482-489) ทำให้เกิดข้อค้นพบว่าสมองซีกขวาของมนุษย์ทำหน้าที่จินตนาการ ใฝ่ฝัน สร้างสรรค์ความคิดใหม่ และ Hermann (1996, 58-80) ใช้เครื่องมือชื่อ Herrmann Brain Dominance Instrument (HBDI) เพื่อทดสอบลักษณะสมองและพบว่าสมองด้านบนซีกขวา (upper right brain) ของมนุษย์เป็นสมองส่วนที่คิดเกี่ยวกับการสร้างนวัตกรรม การสังเคราะห์ การบูรณาการข้อเท็จจริง การสร้างกรอบรูปแบบใหม่ บุคคลที่ใช้ความสามารถของสมองซีกขวามากกว่าสมองซีกซ้ายเป็นบุคคลที่มีทักษะการมองเห็นภาพรวมมากกว่ารายละเอียดปลีกย่อย ชอบสร้างวิสัยทัศน์ มีจินตนาการ และชื่นชอบการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ กล้าเสี่ยง และไว้วางใจให้ผู้ร่วมงานให้มีอิสระในการทำงาน ส่วน Gardner (1993, 19-47) เสนอทฤษฎีพหุปัญญา (theory of multiple intelligences) อธิบายถึงความฉลาดทางปัญญาของมนุษย์ ผู้วิจัยเห็นว่าคุณสมบัติประการที่ 4 ของทฤษฎีพหุปัญญา คือ ความฉลาดทางด้านมิติ (spatial intelligence) สามารถนำมาประยุกต์ในการวิจัยครั้งนี้ได้ ได้แก่ ความสามารถในการรับรู้ทางสายตา การมองเห็นพื้นที่ ภาพ รูปทรง ระยะเวลา และตำแหน่งอย่างสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ความสามารถที่จะวิเคราะห์วัตถุใหม่ในภาพแล้วถ่ายทอดอย่างกลมกลืนอันเป็นคุณสมบัติของสมองซีกขวา ตัวอย่างผู้มีชื่อเสียง ได้แก่ จิตรกร ปิกัสโซ (Picasso) และสถาปนิก แฟรงก์ ลอยด์ ไรท์ (Frank Lloyd Wright)

Morgan (2006, 71-75) เสนอภาพอุปมาองค์การเปรียบเหมือนสมอง ซึ่งหมายถึงความสำคัญของกระบวนการข้อมูลข่าวสาร การเรียนรู้ เชาวที่มีปัญญาและความฉลาดเฉลียวขององค์การ ซึ่งช่วยเสนอหลักการสำหรับออกแบบองค์การให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น พึ่งตนเองได้ ยืดหยุ่นสูง และเป็นองค์การแห่งการสร้างสรรค์นวัตกรรม ส่วน Handy (1999, 10-17) นักวัฒนธรรมองค์การ เสนอตัวแบบภาพอุปมา “องค์การสมองซีกขวา (right-brain organization)” ในหนังสือชื่อ *The New Alchemists* โดยสำรวจบรรดาผู้สร้างสรรค์ในธุรกิจและสาขาอาชีพต่างๆ ซึ่งใช้สมองซีกขวาในการจินตนาการและออกแบบผลงานใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา อุปมาเหมือนพวก “นักเล่นแร่แปรธาตุ” ที่ต้องผสมส่วนประกอบใหม่ ๆ หรือสังเคราะห์ธาตุต่าง ๆ ให้เกิดสิ่งใหม่ ๆ ที่มีมูลค่าเพิ่ม โดย Handy เสนอหลักการว่าคุณสมบัติของสมองซีกขวาสถาปัตยกรรมความคิดสร้างสรรค์ และทำให้องค์การสามารถสร้างนวัตกรรมได้ ส่วน Pink (2005, 1-28) เสนอแนวคิดเรื่อง “ยุคของมโนทัศน์หรือความเข้าใจที่แจ่มชัด (age of conceptual)” ซึ่งเรียกร้องการใช้ศักยภาพของมนุษย์ที่ตรงข้ามกับศักยภาพในยุคข้อมูลสารสนเทศ (age of information) ภาพอุปมาง่าย ๆ ที่ช่วยสรุปความคิดได้ชัดเจนขึ้นคือ สมองของมนุษย์แบ่งเป็น 2 ซีก ทักษะที่มักใช้กันในยุคข้อมูลสารสนเทศคือภาพอุปมาของ “สมองซีกซ้าย” แต่คุณสมบัติในภาพอุปมาของ “สมองซีกขวา” ได้แก่ นวัตกรรม ความรู้สึกร่วม ความสุขยินดีและความหมาย กลับจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น

วัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมองซีก ขวากับการสร้างสรรค์นวัตกรรมองค์การ

ในศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงเวลาแห่งทุนนิยมมูลค่าส่วนเกิน (surplus value capitalism) หรือการผลิตเป็นจำนวนมาก (mass production) ในองค์การ

แบบเครื่องจักร ความสำเร็จอยู่ที่ความสามารถในการผลิตซ้ำให้เหมือนเดิม ผู้ที่ประสบความสำเร็จในยุคนั้นเป็นผู้ที่ใช้สมองซีกซ้ายได้ดี แต่ในศตวรรษที่ 20 และอนาคตนับจากนี้ไป ความสำเร็จขององค์กรทั้งหลายอยู่ที่การผลิตซึ่งหลากหลาย แปลกใหม่ และสนองตอบต่อความต้องการที่หลากหลาย องค์กรหรือบุคคลที่ประสบความสำเร็จ ต้องใช้สมองซีกขวาในการออกแบบสร้างสรรค์สินค้าหรือบริการที่มีความแปลกใหม่ การบริหารวัฒนธรรมองค์กรในปัจจุบัน จึงให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์กรสมองซีกขวา ว่าเป็นแนวทางที่สามารถตอบสนองของผู้คนในยุคหลังสมัยใหม่นิยมได้ดี

Evan (1966, 51-53) ให้นิยามนวัตกรรมว่าเป็นกระบวนการของการพัฒนาความคิดใหม่ Tushman and Nadler (1986, 74-92) เห็นว่าคุณสมบัติประการสำคัญของนวัตกรรมคือ “ความใหม่ (newness)” องค์กรที่มีการสร้างนวัตกรรมจึงเป็นองค์กรที่สร้างสรรค์ให้เกิดสิ่งใหม่ในเรื่องใดก็ตาม Damanpour (1987, 675-688) ชี้ว่านวัตกรรมองค์กร หมายถึงสิ่งใหม่ที่ถูกพัฒนาขึ้นมาใช้และเป็นที่ยอมรับในองค์กรแห่งหนึ่ง ส่วน Harkema (2003, 340-346) เห็นว่านวัตกรรมองค์กรเป็นการใช้ความคิดหรือพฤติกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ในองค์กร อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเฉียบพลันหรือค่อยเป็นค่อยไป และ Schilling (2008, 5-12) นิยามว่านวัตกรรมอาจหมายถึงคุณลักษณะของบุคคล องค์กร หรือสังคมที่มุ่งแสวงหาการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ จนทำให้เกิดนวัตกรรม นอกจากเรื่องของ “ความใหม่” แล้ว นักทฤษฎี ได้แก่ Drucker (1993, 5-7), Smits (2002, 861-883) และ Utterback (2004, 42) ล้วนเห็นพ้องกันว่านวัตกรรมองค์กรจำเป็นต้องมี “ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ” สามารถทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มขึ้นได้จากการพัฒนาสิ่งใหม่

ซึ่งอาจวัดเป็นตัวเงินโดยตรงหรือเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ ด้านอื่น ขณะที่ Kotter (1996, 3-16) ทำทนายให้ผู้บริหารยอมรับการเปลี่ยนแปลงและสร้างสรรค์ จึงจะสามารถนำพาให้องค์กรสร้างนวัตกรรมได้

นักทฤษฎีองค์กรจำนวนมาก ได้แก่ Drucker (1993, 5-7), Perez-Bustamante (1999, 6-17), Smits (2002, 861-883), Harkema (2003, 340-346) และ Schilling (2008, 5-12) รวมทั้งนักทฤษฎีวิวัฒนาการองค์กร ได้แก่ Hamel and Prahalad (1994, 29-52), Handy (1999, 10-17) และ Pink (2005, 1-28) ต่างยืนยันว่าองค์กรที่จะสร้างสิ่งซึ่งเป็นนวัตกรรมได้นั้น ต้องอาศัย “ความรู้และความคิดสร้างสรรค์” เป็นพื้นฐาน ไม่ใช่การลอกเลียนแบบ และเห็นตรงกันว่าความคิดสร้างสรรค์มักทำงานได้ดีในองค์กรสมองซีกขวา วัฒนธรรมสร้างสรรค์ต้องพึงพาองค์กรสมองซีกขวาในการสร้างนวัตกรรม

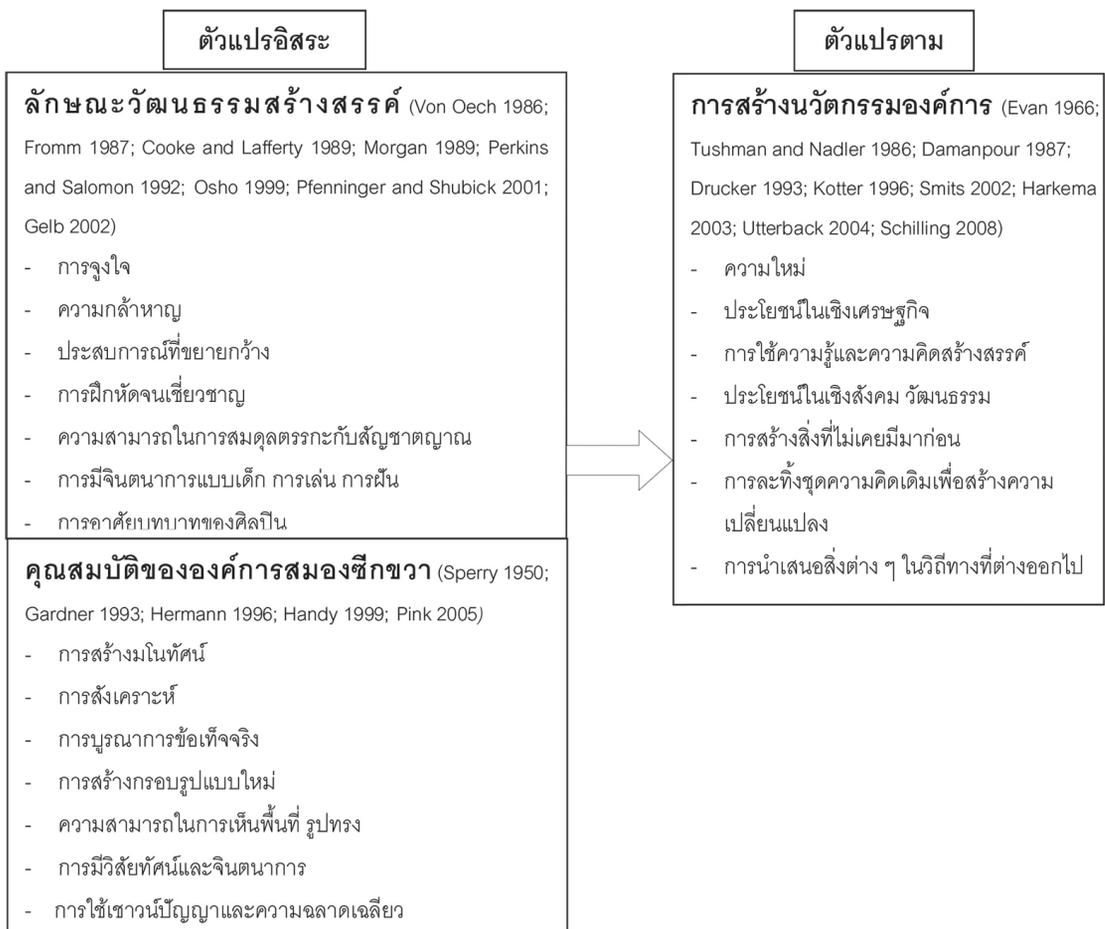
ผู้วิจัยจึงสังเคราะห์แนวคิดข้างต้นเป็นกรอบในการวิจัย ศึกษาโดยบูรณาการความรู้ด้านศิลปะ คติ ความเชื่อ และความรู้ด้านศาสนา กับความรู้ทางการจัดการเข้าด้วยกัน สิ่งที่น่าสนใจของวัดร่องขุ่นคือ ศิลปินผู้สร้าง เจ้าของ และผู้บริหารวัดเอกชนแห่งนี้ เป็นบุคคลเดียวกัน และประสบความสำเร็จอย่างสูง ตัวองค์กรมีอัตลักษณ์โดดเด่น นำศึกษาวิจัยอย่างยิ่ง ผู้วิจัยตั้งข้อสมมติฐานว่าองค์กรวัดร่องขุ่นมีลักษณะวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์กรสมองซีกขวา และมีศักยภาพในการสร้างนวัตกรรมองค์กรระดับโลกได้

กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาวิจัย

กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้อาศัยแนวคิดเรื่องของการบริหาร “วัฒนธรรม

สร้างสรรค์” เน้นความสำคัญไปที่การใช้ศักยภาพขององค์การสมองซีกขวา ซึ่งนักทฤษฎีวิวัฒนาการมององค์การสมัยใหม่ (Handy 1999, 13; Morgan 2006, 71-75) ยอมรับว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็นแนวทางสำคัญของ “การปฏิรูปวิวัฒนาการมององค์การ” ซึ่งตอบสนองข้อเรียกร้องทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ต้องการให้องค์การภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการคิด

สร้างสรรค์ การมีส่วนร่วม การออกแบบ และการสร้างนวัตกรรมมององค์การ การวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาว่าตัวแปรอิสระคือ วิวัฒนาการสร้างสรรค์ขององค์การสมองซีกขวามีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามคือ การสร้างนวัตกรรมองค์การอย่างไร ทั้งในระดับ ลักษณะ และทิศทางของความสัมพันธ์ เพราะเหตุใด (ดังแสดงในภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาวิจัย (ที่มา: ผู้วิจัยสังเคราะห์ขึ้นจากทฤษฎีและเอกสารวิจัยที่เกี่ยวข้อง)

จากภาพที่ 1 ตัวแปรอิสระที่ศึกษาในโครงการวิจัยนี้คือ “วัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์กรสมอชิงขวา” จำแนกองค์ประกอบออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่

องค์ประกอบที่ 1 คือ วัฒนธรรมสร้างสรรค์ ซึ่งศึกษาได้จากมิตีย่อยทางคุณลักษณะของวัฒนธรรมสร้างสรรค์จำนวน 8 มิติ ได้แก่ 1. การจูงใจ 2. ความกล้าหาญ 3. ประสบการณ์ที่ขยายกว้าง 4. การฝึกหัดจนเชี่ยวชาญ 5. ความสามารถในการสมดุลตรรกะกับสัญชาตญาณ 6. การมีจินตนาการแบบเด็ก การเล่นเกม 7. การสวมบทบาทของศิลปิน 8. การออกแบบหรือการสร้างส่วนประกอบใหม่ ซึ่งผู้วิจัยได้สังเคราะห์มิติเหล่านี้จากแนวคิดและข้อเสนอของ Von Oech (1986), Fromm (1987), Cooke and Lafferty (1989), Morgan (1989), Perkins and Salomon (1992), Osho (1999), Pfenninger and Shubick (2001) และ Gelb (2002) เพื่อศึกษาลักษณะวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์กรวัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย ที่อยู่ในการรับรู้ของสาธารณชนและผู้เกี่ยวข้อง หากมีการรับรู้มิติเหล่านี้ในระดับสูงหรือสูงที่สุด ย่อมหมายถึงวัดร่องขุนมีลักษณะของการบริหารองค์การด้วยวัฒนธรรมสร้างสรรค์สูงหรือสูงที่สุด

องค์ประกอบที่ 2 คือ คุณลักษณะของ องค์การสมอชิงขวา ซึ่งศึกษาได้จาก 7 มิติ ได้แก่ 1. การสร้างมนทัศน์ 2. การสังเคราะห์ 3. การบูรณาการข้อเท็จจริง 4. การสร้างกรอบรูปแบบใหม่ 5. ความสามารถในการเห็นพื้นที่ รูปทรง 6. ความมีวิสัยทัศน์และจินตนาการ 7. การใช้เขาวนปัญญาและความฉลาดเฉลียว ผู้วิจัยได้สังเคราะห์มิติเหล่านี้จากแนวคิดและข้อเสนอของ Sperry (1950), Gardner (1993), Hermann (1996), Handy (1999) และ Pink (2005) เพื่อศึกษาลักษณะองค์การสมอชิงขวาของวัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย ที่

อยู่ในการรับรู้ของสาธารณชนและผู้เกี่ยวข้อง หากมีการรับรู้มิติเหล่านี้ในระดับสูงหรือสูงที่สุด ย่อมหมายถึงวัดร่องขุนมีลักษณะของการเป็นองค์การสมอชิงขวาสูงหรือสูงที่สุด

ส่วนตัวแปรตามที่ศึกษาในโครงการวิจัยนี้คือ “การสร้างนวัตกรรมองค์การ” ผู้วิจัยได้สังเคราะห์องค์ประกอบของตัวแปรตาม ซึ่งศึกษาได้จากมิตีย่อยทางคุณลักษณะของนวัตกรรมองค์การจำนวน 7 มิติ ได้แก่ 1. ความใหม่ 2. ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ 3. การใช้ความรู้ 4. การใช้ความคิดสร้างสรรค์ 5. การสร้างสิ่งที่ไม่เคยมีมาก่อน 6. การละทิ้งชุดความคิดเดิมเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลง 7. การนำเสนอสิ่งต่าง ๆ ในวิถีทางที่ต่างออกไป ซึ่งคณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์มิติเหล่านี้จากแนวคิดและข้อเสนอของ Evan (1966), Tushman and Nadler (1986), Damanpour (1987), Drucker (1993), Kotter (1996), Smits (2002), Harkema (2003), Utterback (2004) และ Schilling (2008) เพื่อศึกษาลักษณะการสร้างนวัตกรรมองค์การขององค์กรวัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย ที่อยู่ในการรับรู้ของสาธารณชนและผู้เกี่ยวข้อง หากมีการรับรู้มิติเหล่านี้ในระดับสูงหรือสูงที่สุด ย่อมหมายถึงวัดร่องขุนมีลักษณะขององค์การที่มีศักยภาพในการสร้างนวัตกรรมสูงหรือสูงที่สุด

เนื้อหาสังเขป: วัดร่องขุนตามแนวทางประวัติศาสตร์ศิลปะไทย

ความเป็นมาของวัดร่องขุน

วัดร่องขุนสร้างขึ้นตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2430 โดยการนำของขุนอุดมกิจเกษมราษฎร์ ถือกำเนิดครั้งแรก ริมฝั่งน้ำแม่ลาว ด้านทิศตะวันตกใกล้กับลำน้ำแม่มอญ ซึ่งอยู่เลยลำน้ำร่องขุนไปทางทิศใต้ประมาณ

500 เมตร ต่อมาเกิดน้ำเซาะตลิ่งพังจนไม่สามารถรักษา ศาสนสถานไว้ได้ มาจนถึงสมัยของนายพ่อบุญ แก้ว เลื่อมใส เป็นผู้นำชุมชน ได้ร่วมกันกับชาวบ้านย้ายวัด มาตั้งอยู่ในบริเวณหัวนาของตน ซึ่งอยู่ฝั่งตรงข้ามของ ถนนด้านทิศตะวันตกติดกับลำน้ำร่องชุ่น เมื่อชุมชน ขยายใหญ่โตขึ้น จึงย้ายที่ตั้งของวัดอีกครั้งหนึ่งมาไว้บน ที่ดินของนางบัวแก้ว คิวิรัตน์ ภรรยาของนายทา คิวิรัตน์ ซึ่งเป็นผู้นำชุมชนคนถัดมาจากนายพ่อบุญ และกลายเป็นที่ตั้งของวัดร่องชุ่น สืบมาจนกระทั่งปัจจุบัน กลุ่ม สถาปัตยกรรมภายในวัดแห่งนี้แต่แรกเริ่มนั้น มีเพียง ศาลาและกุฏิ ซึ่งเป็นอาคารเรือนไม้เท่านั้น (Chalermchai Kositpipat 2006, 73) ต่อมา พ.ศ. 2538 พระอุโบสถที่ สร้างขึ้นโดยพระใสว ตั้งแต่ พ.ศ. 2507 ได้ทรุดโทรมลง มาก ชาวบ้านจึงมีความเห็นร่วมกันว่าควรจะบูรณะพระ อุโบสถขึ้นใหม่ และได้ทำการรื้อถอนพระอุโบสถหลังเดิม รวมถึงวางศิลาฤกษ์ในปีเดียวกันนั่นเอง จากนั้นก็เริ่ม ลงมือสร้างในปีต่อมา คือ พ.ศ. 2539 แต่การก่อสร้าง กลับต้องหยุดชะงักไปเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจและเพิ่ง จะมาดำเนินการต่อใน พ.ศ. 2540 เมื่อเฉลิมชัย โฆษิตพิพัฒน์ ศิลปินผู้มีแนวคิดก้าวหน้า และเป็นชาวชุมชน ร่องชุ่นแต่กำเนิด ได้เข้ามาเป็นแกนนำ (Chalermchai Kositpipat 2006, 77) เพื่อสร้างอุโบสถถวายเป็นพุทธ บูชา ต่อมาเฉลิมชัย ได้ซื้อที่ดินเพิ่มเพื่อขยายบริเวณวัด ทางด้านทิศใต้ จำนวน 1 ไร่ 200 ตารางวา และนายวันชัย วิชญชาคร จากกรุงเทพฯ บริจาคที่ดินเพิ่มอีก 5 ไร่ 300 ตารางวา รวมที่วัดในปัจจุบันเป็น จำนวน 10 ไร่ 100 ตารางวา โดยเฉลิมชัย ตั้งใจจะใช้เวลาทั้งชีวิตใน การสร้างวัดนี้ จากนั้นให้ลูกศิษย์สานงานที่เหลือต่อจน เสร็จ

การสร้างศิลปะที่วัดร่องชุ่น

เฉลิมชัยอธิบายถึงแรงบันดาลใจในการ “รื้อสร้าง” วัดร่องชุ่นให้ปรากฏอยู่ในรูปแบบปัจจุบัน ด้วยความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ (Chalermchai Kositpipat 2006, 22-23) ซึ่งเมื่อพิจารณาว่าวัดร่องชุ่นใน มุมมองด้านประวัติศาสตร์ศิลปะไทย ก็พบว่าเฉลิมชัยได้ ออกแบบวัดร่องชุ่นใหม่ จากการผสมผสานคติไตรภูมิ โลกทัศน์ฐานในปรัมปราคติ (mythology) เข้ากับแนว ความคิดชาตินิยมสมัยใหม่ จึงทำให้ศิลปกรรมของวัด ร่องชุ่นในกำกับของเฉลิมชัย แตกต่างจากรูปแบบดั้งเดิม ของวัดร่องชุ่นที่มีลักษณะเป็นศิลปะแบบประเพณีทั่วไป โดยสามารถอธิบายแยกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ได้ดังนี้

1. การลำดับจักรวาลวิทยาในวัดร่องชุ่นตาม ปรัมปราคติที่ปรากฏอยู่ในแผนผังของวัด

แผนภูมิของจักรวาลเป็นเครื่องมือสำคัญใน การสร้างสิทธิธรรมต่างๆ ตามกรอบคิดในพระพุทธ ศาสนา เช่น สวรรค์ นรก แนวคิดเรื่องกรรม และราย ละเอียดในไตรภูมิโลกทัศน์ฐานที่ซับซ้อนยิ่งไปกว่านี้ อีกมากที่ถูกพรรณนาถึงอย่างละเอียดใน “ตำราโลก ศาสตร์” หรือ “หนังสือไตรภูมิ” ดังนั้นคติความเชื่อและ จักรวาลวิทยาที่ยังปรากฏอยู่ในศิลปะแบบประเพณี นิยมของไทย ย่อมส่งอิทธิพลต่อเฉลิมชัย ในการพัฒนา รูปแผนผังของวัดร่องชุ่นที่สัมพันธ์อยู่กับแผนภูมิจักรวาล แบบใหม่ในแนวคิดเรื่องพระนิพพาน แสดงให้เห็นถึงการ ปรับเปลี่ยนความหมายของ “งานช่างแบบประเพณีนิยม ของไทย” ให้กลายเป็น “ศิลปะร่วมสมัย” Juthamard Intararumpan (2009, 71-89) บรรยายว่าตำแหน่งของ พระอุโบสถซึ่งเป็นประธานของวัดร่องชุ่นถูกกำหนด ให้เป็นพระนิพพาน มีพระพุทธเจ้าสถิตอยู่ ณ กึ่งกลาง แตกต่างจากการออกแบบอื่น ๆ ในรูปแบบประเพณี ที่อาคารประธาน มักมีความหมายถึงเขาพระสุเมรุ สี

ของพระอุโบสถเป็นสีขาว เพื่อสะท้อนพระบริสุทธิ์คุณของพระพุทธเจ้า ประดับด้วยกระจกสีเงิน เพื่อแทนพระปัญญาธิคุณที่เปล่งประกายไปทั่วจักรวาล การจะเดินทางเข้าไปในอุโบสถต้องผ่านอาคารหลายหลัง สิ่งสำคัญคือสะพานข้ามบ่อน้ำ ซึ่งแทนด้วยนทีสีทันดร ดินสะพานมีรูปครึ่งวงกลม อันหมายถึงโลกมนุษย์หรือชมพูทวีป หัวสะพานมีทวารบาลเฝ้า 2 ข้าง หมายถึงพระยมและพระราหู แทนกิเลส การจะเข้าสู่พระนิพพานได้ มนุษย์ต้องละวางกิเลสลงเสียก่อน

2. รูปแบบศิลปะที่ผูกอยู่กับความเป็นชาติของไทย

เฉลิมชัยในฐานะศิลปินที่มีลายเส้นชัดเจนอยู่บนผลงานของตนเองทุกชิ้น ได้ผลิตซ้ำความเป็นไทยในความหมายที่มี “ชาติ” กำกับอยู่ การวางผังพระอุโบสถซึ่งทำหน้าที่ประธานของวัดร่องขุน มีลักษณะของสถาปัตยกรรมไทยภาคกลาง ด้วยการซ้อนชั้นหลังคาที่ลดหลั่นไปข้างหน้าและข้างหลังอย่างสมมาตร ส่วนการวางผังที่มีอาคารคล้ายกุฏิวิหาร และลดหลั่นระดับต่างๆ แสดงถึงแรงบันดาลใจจากศิลปะล้านนา ลักษณะที่ชัดเจนของเฉลิมชัยคือการปรับประยุกต์ลดหลั่น ลายเส้น ช่องไฟจนมีบุคลิกศิลปะไทยเป็นของตนเองอย่างยากจะลอกเลียนแบบได้

กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างศิลปะ

เฉลิมชัยมีช่างที่ได้รับการฝึกฝนอบรมและสร้างทักษะในด้านต่างๆ ขึ้นมาด้วยตัวเอง ได้แก่ ช่างปั้น ช่างหล่อ ช่างตักแต่ง ช่างแกะสลัก ช่างประดับกระจก ซึ่งทำงานอยู่ในโรงปั้น โรงหล่อ มีช่างหลายรุ่นเพื่อจะได้สืบทอดการทำงานในแบบลักษณะเฉพาะที่เรียกว่า “รูปแบบเฉลิมชัย (Chalermchai style)” ช่างที่ทำงานโดยส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่เชียงราย ซึ่งเรียกกัน

แต่เดิมว่า “สล่า” โดยที่เฉลิมชัยไม่ได้ใช้ช่างที่มีพื้นฐานจบศิลปะจากสถาบัน นอกจากจะเป็นเรื่องของการสร้างช่างฝีมือในแบบสกุลช่างแล้ว เฉลิมชัยยังมีความเชื่อพื้นฐานในการสร้างคนโดยใช้ศิลปะเป็นเครื่องมือในการกล่อมเกลาจิตใจและพัฒนาชีวิตของช่างฝีมือเหล่านั้นด้วย ส่วนกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนและจัดการเรื่องต่างๆ ได้แก่ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายบริการ ในส่วนของโบสถ์ฝ่ายดูแลห้องแสดงภาพฝ่ายประสานงานและเลขานุการ ซึ่งเรียนรู้การบริหารจัดการโดยตรงจากเฉลิมชัย

การบริหารจัดการในการสร้างศิลปะ

ศิลปะในวัดร่องขุนดำเนินการโดยที่เฉลิมชัยเป็นผู้ออกแบบแปลนวัดตามความคิดและรูปแบบศิลปะของตน จนทำให้วัดร่องขุนสวยงาม ประทับใจผู้คนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่ได้มาเยี่ยมชม จากวัดร่องขุนที่ไม่มีใครรู้จักกลายเป็นวัดที่มีชื่อเสียง โครงการก่อสร้างวัดเมื่อเสร็จสมบูรณ์แล้วจะประกอบด้วยหมู่สถาปัตยกรรมทั้งสิ้น 4 หลัง มีอุโบสถ ปราสาทบรรจุพระธาตุ พิพิธภัณฑสถานราย เมรุ หมุกุฎิ ศาลาการเปรียญ และศาลารับรองแขกที่มาเยี่ยมชมวัด แสดงเอกภาพของหมู่สถาปัตยกรรมแนวใหม่ และคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ในรูปแบบอันวิจิตรอลังการ ความโดดเด่นของวัดร่องขุนคือพระอุโบสถสีขาวประดับด้วยกระจกแวววาว และลดหลั่นที่งดงามซึ่งแตกต่างจากวัดอื่น ๆ ในประเทศไทย ประติมากรรมรูปแบบต่าง ๆ แสดงถึงการตีความศาสนาเชิงสัญลักษณ์ด้วยรูปทรงทางศิลปะ

การบริหารจัดการในการสร้างศิลปะของวัดอื่น

ก่อนหน้านั้น วัดทั้งหมดดำเนินการสร้างโดยอาศัยคตินิยมของการสร้างวัดแบบประเพณี ผู้ที่มีอำนาจในการออกแบบและสร้างวัดแต่เดิม ได้แก่

กษัตริย์ ขุนนาง หรือเจ้าอาวาส ด้วยแนวทางการสร้างวัดที่กำหนดไว้ตามแบบแผนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่เคยมีการสร้างสรรค์รูปแบบหรือแนวทางของศิลปะในวัดด้วยการออกแบบของศิลปินมาก่อนเลย เมื่อการออกแบบวัดยังยึดกับคติกลาง วัดจึงไม่สะท้อนอัตลักษณ์ของชุมชนหรือท้องถิ่น การสร้างวัดส่วนใหญ่จึงเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน ไม่มีพัฒนาการในการสร้างสรรค์รูปแบบวัดใหม่ ๆ ภายหลังจากหลายแห่งได้สร้างขึ้นตามแนวทางของวัดร่องขุน โดยใช้ศิลปะเป็นสื่อให้คนเข้าถึงศาสนา และมีเอกลักษณ์ของตนเอง

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้อาศัยวิธีการศึกษาแบบผสมผสาน โดยใช้วิธีการเชิงคุณภาพและวิธีการเชิงปริมาณ ซึ่งออกแบบวิจัยขึ้นด้วยการสังเคราะห์กรอบทฤษฎีและแนวคิดต่างๆ ในเรื่องวัฒนธรรมสร้างสรรค์องค์การสมองซึกฆวา และการสร้างนวัตกรรมองค์การจากหลักเกณฑ์และข้อเสนอทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารวิจัยซึ่งยังมีไม่มากนัก ทำการรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามจำนวนทั้งสิ้น 3,524 ชุด จากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ 1. กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ปฏิบัติงานภายในวัดร่องขุน 2. กลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องภายนอกองค์การ 3. สาธารณชน ได้แก่ ประชาชนไทยใน 6 ภูมิภาค นักท่องเที่ยวไทย และนักท่องเที่ยวต่างประเทศ โดยการสุ่มตัวอย่างแบบผสมวิธี (multi-stage sampling)

นอกจากนี้ยังได้ทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่มด้วยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่รวบรวมได้ทั้งหมด จำนวน 477 ชุดโดยการสุ่มแบบผสมวิธี และทำการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา 2 กลุ่ม

โดยการสุ่มอย่างเจาะจง (purposive sampling) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) จำนวน 40 คน ได้แก่

1. กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ปฏิบัติงานภายในวัดร่องขุน จำนวน 11 คน ซึ่งผู้วิจัยได้จำแนกกลุ่มประชากรออกเป็น 5 กลุ่มย่อยตามบทบาท ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพ ซึ่งมีทัศนคติแตกต่างกัน เพื่อให้เกิดความเห็นเชิงลึกที่ครบถ้วนรอบด้าน ได้แก่ 1. ศิลปิน สัมภาษณ์ เฉลิมชัย โฆษิตพิพัฒน์ 2. เจ้าอาวาส สัมภาษณ์ พระกิตติชัย (ตุ้แสง) 3. กลุ่มช่างฝีมือ สัมภาษณ์ คุณสิทธิชัย ใจคำ (ประติมากร), คุณวรจักร กลิ่นกล้า (หัวหน้าช่างปั้น), คุณอิน เรือนทอง (หัวหน้าช่างตกแต่ง), คุณหล้า เรือนทอง (ช่างปั้น) และคุณเกียรติศักดิ์ กลิ่นกล้า (หัวหน้าช่างประดับกระจก) 4. กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน สัมภาษณ์ คุณวาสนา เทศชื่น (ประชาสัมพันธ์), คุณวิชัย สืบสุข (หัวหน้าฝ่ายบริการในส่วนของโบสถ์) และ คุณชไมพร กลิ่นกล้า (หัวหน้าห้องแสดงภาพ) 5. ผู้ประสานงานในองค์การและเลขานุการ อาจารย์เฉลิมชัย สัมภาษณ์ คุณธงชัย บุญเป็ง

2. กลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องภายนอกองค์การ จำนวน 29 คน ซึ่งผู้วิจัยได้จำแนกกลุ่มประชากรศึกษาออกเป็น 17 กลุ่มย่อยตามความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพ ซึ่งมีทัศนคติทางองค์ความรู้และความเชื่อเรื่องความจริงของความรู้ (ภาววิทยา) แตกต่างกัน เพื่อให้เกิดความเห็นเชิงลึกที่ครบถ้วนรอบด้าน ได้แก่ 1. กลุ่มผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญกระทรวงวัฒนธรรม สัมภาษณ์ คุณดารุณี ธรรมโพธิ์ดล 2. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านพระอารามหลวง สัมภาษณ์ คุณธนากร ราชวัลลภานุสิษฐ์ 3. กลุ่มผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญกรมศิลปากร สัมภาษณ์ คุณนิกร คชพงศ์ และ คุณสมควร อุ่มตระกูล 4. กลุ่มศิลปินแห่งชาติ สาขาทัศนศิลป์ สัมภาษณ์ อาจารย์ปัญญา วิจินธนสาร

และศาสตราจารย์เกียรติคุณ ปรีชา เกาทอง 5. กลุ่มศิลปิน ด้านศิลปะไทย สัมภาษณ์ คุณนิภาวี รัชนีเจริญ และ คุณสมภพ บุตรราช 6. กลุ่มประติมากร สัมภาษณ์ คุณอาทิตย์ สกกุลกันย์ 7. กลุ่มจิตรกรหรือศิลปินด้านจิตรกรรม สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิชิต ตั้งเจริญ และ อาจารย์ศักดิ์ ขุนพลพิทักษ์ 8. กลุ่มอาจารย์ศิลปะ นักวิชาการด้านศิลปะ สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ พงศ์เดช ไชยคุตร, ศาสตราจารย์ รสลิน กาสต์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมพร รอดบุญ 9. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์ศิลปะและประวัติศาสตร์ สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประภัสสร ชูวิเชียร, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิพัฒน์ กระจ่างจันทร์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิทธารถ ศรีโคตร 10. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านโบราณคดี สัมภาษณ์ อาจารย์เฝ้าทอง ทองเจือ, อาจารย์ศิริพจน์ เหล่ามานะเจริญ และคุณยอดดนัย สุขเกษม 11. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร. จักษ์ พันธุ์ชูเพชร และรองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี 12. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารองค์การสมัยใหม่ สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม 13. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านทฤษฎีองค์การ สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ 14. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์ สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร 15. กลุ่มผู้บริหารภาครัฐ สัมภาษณ์ คุณบุญส่ง เตชะมณีสถิตย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ 16. กลุ่มข้าราชการ สัมภาษณ์ พันตำรวจโท ดร. ทิรัส ตฤณเดชะ 17. กลุ่มเอกชน สัมภาษณ์ คุณเฉลิมศักดิ์ รอดเกลี้ยง

สำหรับเครื่องมือทั้ง 3 ชุด ได้แก่ แบบสอบถามแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง และแบบสัมภาษณ์เจาะลึก ได้สร้างขึ้นจากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตามกรอบแนวคิด

ในการวิจัย เพื่อใช้ในการสำรวจข้อมูลภาคสนาม ระยะศึกษาวิจัย ระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. 2559 ถึง เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 รวมเวลา 24 เดือน การวิเคราะห์ผลลัพธ์เชิงปริมาณอาศัยเทคนิควิธีสถิติ ได้แก่ การวิเคราะห์สถิติเบื้องต้นแบบจำแนกกลุ่ม ด้วยค่าสถิติร้อยละ (percentage) การแจกแจงความถี่ การวิเคราะห์ค่าเฉลี่ย (mean or average) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation: SD) การวิเคราะห์ค่าสถิติ F-Test โดยอาศัยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบจำแนกสองทาง (two-way Anova) ใช้ตัวแบบผลกระทบคงที่ (fixed effect model) การวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's correlation coefficient) การวิเคราะห์การถดถอย (regression analysis) เพื่อให้ได้รายละเอียดของการรับรู้ลักษณะวัฒนธรรมสร้างสรรค์ในหลายแง่มุมอย่างละเอียด รวมทั้งสามารถตอบคำถามวิจัยได้ครบถ้วนว่าองค์การวัดร่องขุนมีลักษณะวัฒนธรรมสร้างสรรค์ของการเป็นองค์การสมองซีกขวา และการเป็นองค์การที่สร้างนวัตกรรมสูงเพียงใด และตัวแปรทั้งสองมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ อย่างไร ในการรับรู้ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานภายใน กลุ่มที่เกี่ยวข้องภายนอก และกลุ่มสาธารณชน สำหรับการวิเคราะห์ผลลัพธ์เชิงคุณภาพ อาศัยวิธีการจัดกลุ่มวิเคราะห์องค์ประกอบ (component analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative analysis) เพื่อให้ได้รายละเอียดของการรับรู้ลักษณะวัฒนธรรมสร้างสรรค์ในหลายแง่มุมอย่างละเอียดจากผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ

สรุปผลจากการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้อาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์ที่นำไปสู่ข้อสรุปและตอบคำถามวิจัย ดังนี้

การบริหารวัฒนธรรมองค์การของวัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย ได้อาศัยวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขาในการสร้างนวัตกรรมองค์การ

ผลการศึกษารูปได้ว่าการบริหารจัดการวัฒนธรรมองค์การของวัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย ได้อาศัยวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขาในทุกมิติ เนื่องจากการรับรู้ลักษณะ “วัฒนธรรมสร้างสรรค์” ของวัดร่องขุนในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงที่สุด และความเห็นเชิงลึกของผู้ปฏิบัติงานในวัด และผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นไปในทางเห็นด้วย โดย *กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้องค์ประกอบวัฒนธรรมสร้างสรรค์ 5 มิติ ในระดับสูงที่สุด ได้แก่ ประสบการณ์ที่ขยายกว้าง การฝึกหัดจนเชี่ยวชาญ ความกล้าหาญ การมีจินตนาการแบบเด็ก การออกแบบหรือการสร้างส่วนประกอบใหม่* และมีการรับรู้องค์ประกอบอีก 3 มิติ ในระดับสูง ได้แก่ การอาศัยบทบาทของศิลปิน ความสามารถในการสมดุลตรรกะกับสัญชาตญาณ การตั้งใจ ส่วนผลสรุปการรับรู้ลักษณะการเป็น “องค์การสมอชีกขา” ของวัดร่องขุนในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงที่สุด โดย *กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้องค์ประกอบขององค์การสมอชีกขา 5 มิติ ในระดับสูงที่สุด ได้แก่ การมีวิสัยทัศน์และจินตนาการ การใช้เขาวงกตปัญญาและความเฉลียวฉลาด การสร้างมโนทัศน์ การบูรณาการข้อเท็จจริง ความสามารถในการเห็นพื้นที่ รูปทรง* และมีการรับรู้องค์ประกอบอีก 2 มิติ ในระดับสูง ได้แก่ การสร้างกรอบรูปแบบใหม่ การสังเคราะห์โดยมีการเน้นผลลัพธ์สูงสุดที่อาศัยความมีวิชาชีพ (professionalism) ขององค์การ ผลสรุปการศึกษาไม่พบว่ามีมิติใดของตัวแปรอิสระและตัวแปรตามที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางหรือระดับต่ำเลย ทั้งค่าเฉลี่ยการรับรู้ในภาพรวม และค่าเฉลี่ยการรับรู้ที่จำแนกตามกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม จึง

สามารถสรุปได้ว่าวัดร่องขุนอาศัยวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขาในการบริหารจัดการ ผู้วิจัยได้เรียงลำดับการรับรู้จากค่าเฉลี่ยอันดับสูงที่สุดจากอันดับที่ 1-10 และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อเสนอของนักทฤษฎีและนักคิดจำนวนมากตามที่ได้สำรวจวรรณกรรมไว้ในเบื้องต้น ดังนี้

1. **การมีวิสัยทัศน์และจินตนาการ** ผลสรุปการศึกษาที่คุณสมบัติชัดเจนว่าตัวศิลปินมีคุณสมบัติตรงกับข้อเสนอของ Hermann (1996, 58-80) โดยมองเห็นภาพความสำเร็จของตัวเอง มองเห็นเรื่องการบริหารจัดการ การอบรมฝึกหัดช่างฝีมือ หลังจากทีศิลปินลงมือไป จะต้องใช้ช่างฝีมืออีก 2 เจเนอเรชัน ต้องสร้างคนและเตรียมเงินไว้ ศิลปินมีวิสัยทัศน์และจินตนาการถึงอนาคตที่ยาวไกล และสร้างวัดร่องขุนมานานถึง 20 ปี ผลงานมีอัตลักษณ์โดดเด่น ศิลปินคิดต่างจากคนอื่น และต้องการสร้างวัดซึ่งเป็นที่รู้จักและโด่งดังไปทั่วโลก ซึ่งเป็นเรื่องของการจินตนาการในสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ผู้คนรับรู้วัดร่องขุนเป็นศิลปะ (art) มากกว่าเป็นศาสนสถาน วัดมีการประกอบพิธีกรรมที่เรียบง่าย เข้าใกล้แนวคิดทางศาสนา ไม่ติดเปลือก ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์ในการสร้างสรรค์และการจัดการ คุณลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Hermann (1996, 58-80) ซึ่งพบว่าบุคคลที่ใช้ความสามารถของสมอชีกขามากกว่าซีกซ้ายเป็นบุคคลที่มีทักษะการมองเห็นภาพรวมมากกว่ารายละเอียดปลีกย่อย ชอบสร้างวิสัยทัศน์ มีจินตนาการ มักเป็นคนกล้าเสี่ยง กระจายใครรู้ชอบทดลอง ดังนั้นผู้นำวัดร่องขุนอาศัยวิธีการคิดด้วยสมอชีกขามีวิสัยทัศน์มองแบบองค์รวม มีจินตนาการขึ้นชอบการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ และไว้วางใจให้ผู้ร่วมงานมีอิสระในการทำงาน

2. การใช้เชาว์ปัญญาและความเฉลียวฉลาด องค์การวัดร่องขุนได้รับการยอมรับว่าสร้างสรรค์ความงดงามได้อย่างน่าทึ่ง เป็นการยกศิลปะวัฒนธรรมให้โดดเด่น และทำให้ผู้คนมองเห็นความสำคัญมากขึ้น สร้างขึ้นจากศิลปินซึ่งเป็นอัจฉริยะ (genius) เป็นคนพิเศษ มีฝีมือทางด้านศิลปะ และต้องการสร้างสรรค์เพื่อพุทธศาสนา ไม่เคยมีใครทำแบบนี้มาก่อน ขณะที่ศิลปินมองว่าตนเองต้องฉลาด ไม่ใช่เรื่องเขียนรูปอย่างเดียว แต่ต้องรู้จักการตลาด เข้าใจมนุษย์อย่างดี ซึ่งเป็นธรรมชาติ และเชื่อว่าความกลัวทำให้เรจินตนาการ คนที่ไม่กลัว ทำให้กล้าที่จะคิดต่าง มีอิสรภาพทางความคิด และมีความกล้าหาญที่จะผลักดันความคิดของตัวเอง ดังนั้น ทั้งผู้ปฏิบัติงานและนักท่องเที่ยวหรือคนส่วนใหญ่ มักจะชื่นชมว่าศิลปินผู้สร้างวัดเป็นคนมีจินตนาการที่เหนือคนอื่น มีฝีมือ ความคิดสร้างสรรค์ และเป็นคนเก่งมาก สิ่งที่ศิลปินเชื่อนั้นสอดคล้องกับความคิดของ Osho (1999, 108-130) ซึ่งเชื่อว่าความคิดสร้างสรรค์นั้นเป็นการปลดปล่อยแรงบังคับหรืออิทธิพล สิ่งยึดงมมนุษย์ไว้ด้วยข้อจำกัดต่างๆ และทำให้เกิดอิสรภาพอย่างแท้จริง เช่น ในผลงานชิ้นยิ่งใหญ่ทั้งหลาย ผู้สร้างสรรค์กำลังหลอหลอมตนเองเข้ากับผลงานของตน หากศิลปินมีอิสรภาพ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจหรือเงื่อนไขใด นอกจากความรักในภารกิจของตน ย่อมปราศจากความกลัว หากกลับมีความศรัทธา อุทิศให้กับการสร้างสรรค์ นวัตกรรมของตนอย่างเต็มที่ และตรงกับมิติ *ความฉลาดในการปฏิสัมพันธ์ (interpersonal intelligence)* คือความสามารถในการเข้าใจความรู้สึกนึกคิดของผู้อื่น สามารถจูงใจและเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้อื่น (Gardner 1993, 19-47) ดังนั้นผู้นำวัดร่องขุนอาศัยเชาว์ปัญญาและความเฉลียวฉลาด โดยให้ “คุณค่า” ความเป็นวิชาชีพของตนเองถึงที่สุด จึงสามารถเป็นแรงบันดาลใจในการ

สร้างสรรค์นวัตกรรมองค์การระดับโลกที่โดดเด่นและมีเอกลักษณ์ไม่เหมือนใคร

3. ประสบการณ์ที่ขยายกว้าง ศิลปินผู้สร้าง วัดร่องขุนมีประสบการณ์สูงมากในการเห็นงานศิลปะมาทุกประเภท เพราะว่าวัดร่องขุนเป็นส่วนผสมของชนบดั่งเดิม ความร่วมสมัย และตัวตนของศิลปินซึ่งสร้างวัดจากการขยายประสบการณ์ในการเขียนภาพ 2 มิติ ให้เป็นประติมากรรมและสถาปัตยกรรม 3 มิติ และยังขยายจากพื้นฐานศิลปะวัฒนธรรมภาคเหนือ การเขียนภาพจิตรกรรมที่วัดพุทธปทีป ในประเทศอังกฤษและประสบการณ์ที่เรียนรู้จากการเดินทางไปยุโรป สิ่งเหล่านี้เป็นไปตามข้อเสนอหลักของ Finke, Ward and Smith (1992, 45-54) ซึ่งเห็นว่าในการสังเคราะห์ความคิดรูปแบบต่างๆ นั้น ย่อมอาศัยแนวคิดสร้างสรรค์หลายแบบ การผสมผสานประสบการณ์ที่ได้รับในชั้นการสำรวจและแปลความหมายในปัจจุบันกับประสบการณ์ในอดีต ในชั้นก่อนการคิดสร้างสรรค์ ต้องใช้กระบวนการทางปัญญาในการเรียนรู้ด้วย ดังนั้นผู้นำและสมาชิกองค์การย่อมมีประสบการณ์การเรียนรู้ที่ผ่านมาจากอดีต และใช้ความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ ในการยืดขยายประสบการณ์เดิม เพื่อแก้ปัญหาและออกแบบสร้างสรรค์องค์การในวิถีทางที่ดีกว่าเดิมได้

4. การสร้างมโนทัศน์ วัดร่องขุนอาศัยมโนทัศน์ที่เกิดจากความสามารถในการมองเห็นภาพต่าง ๆ ในองค์รวมที่สร้างขึ้นจากภาพจำลองวัดในอุดมคติของศิลปิน ด้วยโครงสร้างและสถาปัตยกรรมที่มีความงดงาม อ่อนช้อย และพิเศษกว่าสถาปัตยกรรมรูปแบบเดิม ๆ ของวัดทั่วไป ศิลปินต้องอาศัยมโนทัศน์ ฝีมือกำลัง และแรงบันดาลใจสูงมากเพื่อสร้างให้สำเร็จ ลุล่วง และถ่ายทอดมโนทัศน์ให้สมาชิกองค์การเห็นภาพ

ร่วมกัน ใช้เวลายาวนาน นับว่าเป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่สำหรับคนคนหนึ่งที่จะสร้างสิ่งเหล่านี้ และเมื่อศิลปินจากไป ผู้คนย่อมจดจำว่านี่คือผลงานของเฉลิมชัย ผลสรุปเรื่องการสร้างมโนทัศน์นี้คล้ายตามผลการทดสอบซึ่ง Hermann (1996, 58-80) สรุปว่าสมองด้านบนซีกขวา (upper right brain) เป็นสมองส่วนที่คิดเกี่ยวกับการสร้างมโนทัศน์ (conceptualizing) และทำให้เกิดภาพอุปมาขององค์การที่อาศัยบทบาทการทำหน้าที่ของสมองซีกขวาเป็นหลัก และเป็นไปตามข้อเสนอของ Pink (2005, 1-28) ในแนวคิด “ยุคของมโนทัศน์หรือความเข้าใจที่แจ่มชัด (Age of Conceptual)” ที่เรียกร้องการใช้ศักยภาพของมนุษย์ด้วยทักษะของสมองซีกขวาในเรื่องนวัตกรรม ความรู้สึกร่วม ความสุขยินดี และความหมาย ดังนั้นผู้นำและสมาชิกขององค์กรนวัตกรรมมีความเข้าใจในเรื่องนี้ เพราะโลกอนาคตเป็นโลกของคนที่มีปฏิภาณทางอารมณ์สูง ผู้คนที่มีความคิดสร้างสรรค์เฉียบแหลมซึ่งมีศักยภาพแตกต่างออกไปจากผู้คนในยุคข้อมูลสารสนเทศ

5. การบูรณาการข้อเท็จจริง การบูรณาการข้อเท็จจริงในการสร้างนวัตกรรม ได้แก่ การแบ่งเขตพุทธาวาส สังฆาวาส มีทั้งศิลปะเพื่อประกาศความสง่างาม (elegance) และความงามดงามโอฬาร (magnificent) ของศาสนา ศิลปินต้องบูรณาการข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลงานศิลปกรรม อุดมลักษณะของตนความกลมกลืนกับคติทางพุทธศาสนา และบริบททางวัฒนธรรมของไทยอีกแง่หนึ่ง ศิลปินมีศรัทธาต่อศิลปะสูงสุด มีเงิน มีความรู้ดีทุกด้าน ทั้งประวัติศาสตร์ศิลปะ ทักษะศิลป์แขนงต่าง ๆ จิตวิทยา การปกครอง การบริหารจัดการ ธุรกิจ การตลาด การประชาสัมพันธ์ ทั้งหมดนี้ต้องอาศัยการบูรณาการข้อเท็จจริงทุกด้านในการสร้างสรรค์ ตรงกับข้อเสนอของ Handy (1999, 10-17) ที่ว่าการบูรณาการข้อเท็จ

จริงเป็นคุณสมบัติขององค์การสมองซีกขวา ที่สามารถผลิตความคิดสร้างสรรค์และทำให้องค์การสามารถสร้างนวัตกรรมได้ ดังนั้นนวัตกรรมขั้นได้อาศัยความสามารถของสมองซีกขวาจากทฤษฎีของ Sperry (1950, 482-489) มาประยุกต์ใช้ในการบริหารวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์กร และสร้างนวัตกรรมให้องค์การเกิดความสำเร็วจได้

6. การฝึกหัดจนเชี่ยวชาญ ศิลปินเป็นจิตรกรไทยได้ศึกษาศิลปะไทยมาตั้งแต่เด็ก ๆ มีการฝึกหัดและบ่มเพาะฝีมือมายาวนาน การสร้างนวัตกรรมนี้เป็นเรื่องที่ยากกว่าการวาดภาพลายไทยแบบเดิม ดังนั้นศิลปินอาศัยแนวความคิดของตนเองและนำคนมาฝึกหัดทักษะต่าง ๆ จนเป็นช่างฝีมือที่เชี่ยวชาญ สอนแนวทางสร้างสรรค์ จนกระทั่งการเขียนลวดลายในแบบของศิลปินเกิดเป็น “สกุลช่างเฉลิมชัย” มีอิทธิพลและกลายเป็นที่นิยม วิธีการนี้ตรงกับข้อเสนอของ Perkins and Salomon (1992, 1-2) ซึ่งอธิบายถึงทฤษฎีการเรียนรู้โดยการปรับหรือเปลี่ยนย้ายข้อมูล ดังนั้นศิลปินและช่างฝีมือของนวัตกรรมขั้นอาศัยทั้งความรู้เดิม และการได้รับความรู้และทักษะใหม่ในการสร้างสรรค์ที่จะนำไปใช้ได้ โดยให้ความสำคัญต่อข้อมูลขั้นต้นที่ผู้ปฏิบัติเก็บไว้ด้วย และเน้นการสอนเพื่อให้เกิดการโยกย้ายข้อมูลเพื่อเพิ่มทักษะและฝึกหัดจนเชี่ยวชาญ เกิดความเป็นมืออาชีพ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญที่จะนำไปใช้ได้ทันที และนำไปใช้ได้ในอนาคต

7. ความกล้าหาญ ศิลปินกล้าหาญที่จะสร้างวัดในมิติใหม่ทำให้เกิดผลงานสถาปัตยกรรมที่โดดเด่นแหวกชนบออกไปจากแบบประเพณี แต่ยังมีแนวคิดเนื้อหาเกี่ยวกับไตรภูมิที่ชัดเจน โดยกล้าทำงานจิตรกรรมมาทำให้เป็นประติมากรรม การออกแบบวัดเป็นสีขาว

โปรง ไส เข้าไปแล้ววัดเหมือนไปสวรรค์ เป็นแรงดลใจที่กล้าหาญ เพราะวัดตามแบบประเพณีก็เป็นเหมือนกันทั้งประเทศ ไม่มีเอกลักษณ์เฉพาะตน ไม่มีอารมณความรู้สึกรู้สึก วัดร่องขุนคือสิ่งใหม่ ไม่ซ้ำซากเหมือนเดิม และแสดงออกตามบุคลิกลักษณะที่เด่นชัด เมื่อแหวกขนบในช่วงแรกก็ถูกต่อต้านและโจมตีจากช่างรุ่นเก่า และคนที่ไม่เห็นด้วยในการสร้างวัดลักษณะนี้ ตรงกับข้อเสนอของ Pfenninger and Shubick (2001, 4) ที่ว่าความคิดสร้างสรรค์นั้นจำเป็นต้องอาศัยคุณสมบัติหลายประการ เริ่มต้นที่การตั้งใจและความกล้าหาญ ต่อจากนั้นต้องอาศัยประสบการณ์ที่ขยายกว้าง และการฝึกหัดจนเชี่ยวชาญ ดังนั้นผู้บริหารและสมาชิกองค์การวัดร่องขุนที่กล้าหาญและเชื่อมั่นในการเปลี่ยนแปลง ย่อมนำพาองค์การไปสู่วัฒนธรรมสร้างสรรค์และสร้างนวัตกรรมองค์การที่โดดเด่นได้

8. ความสามารถในการเห็นพื้นที่ รูปทรง ตามปกติ ศิลปินมีการมองที่พิเศษต่างจากผู้คนโดยทั่วไป ซึ่งเรียกว่ามี "ตาใน" สามารถเห็นในแง่มุมหรือสิ่งที่คนอื่นมองไม่เห็น และศิลปินที่สร้างวัดร่องขุนยังมีการมองที่ต่างจากศิลปินทั่วไปที่ยังสร้างสรรค์ผลงานอยู่ในพื้นที่หรือรูปทรงที่ทำหน้าที่แบบเดิม ซึ่งขาดความท้าทายและการสร้างสรรค์ในทางศิลปกรรม ความสามารถดังกล่าวสนับสนุนข้อเสนอของ Gardner (1993, 19-47) และชี้ชัดว่าศิลปินมี *ความฉลาดทางด้านมิติ* คือ ความสามารถสร้างภาพในจินตนาการ และนำมาสร้างสรรค์เป็นผลงานศิลปะ การออกแบบวัดร่องขุนทั้งหมดอยู่ในตัวศิลปินคนเดียวที่เป็นทั้งจิตรกร ประติมากร สถาปนิก และดีไซเนอร์ สะท้อนถึงความสามารถในการมองเห็นพื้นที่ รูปทรง ระยะเวลา และตำแหน่งอย่างสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน แล้วถ่ายทอด

ออกมาอย่างกลมกลืน ซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญขององค์การสมองซีกขวา เนื่องจากผู้ที่มีสติปัญญาด้านพื้นที่จะเป็นคนที่ใช้สายตาได้ดี มีการประสานงานระหว่างมือและตาที่ดี วิเคราะห์วัตถุในโมโนภาพได้ ดังนั้นผู้นำและสมาชิกองค์การซึ่งมีความเฉลียวฉลาดทางปัญญาในด้านนี้ สามารถพัฒนาความเฉลียวฉลาดให้เพิ่มพูนขึ้น และร่วมกันสร้างสรรค์นวัตกรรมได้

9. การมีจินตนาการแบบเด็ก การเล่นเกม ศิลปินที่สร้างวัดร่องขุนอาศัยจินตนาการที่ผสมผสานระหว่างศิลปะร่วมสมัยกับศิลปะแบบประเพณี ในการสร้างสรรค์วัดร่องขุน ศิลปินเขียนรูปจำนวนมาก เพื่อมุ่งสู่การสร้างสถาปัตยกรรม ประติมากรรมในจินตนาการที่ยิ่งใหญ่ เป็นความใฝ่ฝันถึงนิพพานหรือแดนสวรรค์ที่มนุษย์อยากจะทำหลุดพ้นเพื่อไปสู่สุขาวดี อย่างไรก็ตามการตีความคำว่า "จินตนาการแบบเด็ก" ของศิลปิน หมายถึงสิ่งที่ Gelb (2002, 312-343) ค้นพบว่าการคิดสร้างสรรค์ของไอน์สไตน์เกิดจากการที่ไอน์สไตน์สามารถรวมจินตนาการเข้ากับตรรกะได้อย่างลงตัว ซึ่งสะท้อนถึงการทำงานร่วมกันเป็นพิเศษของสมอง 2 ซีก ในการคิดอย่างสร้างสรรค์ ดังนั้นผู้นำและสมาชิกองค์การอาศัยจินตนาการเช่นนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างสรรค์ผลงานศิลปกรรมของวัดร่องขุน ให้กลายเป็นนวัตกรรมองค์การได้

10. การออกแบบ หรือการสร้างส่วนประกอบใหม่ ศิลปินนำความรู้สึกทางศิลปะมาใช้ให้เกิดความแปลกใหม่ ไม่มีวัดใดที่สร้างขึ้นในแบบนี้มาก่อน ส่วนที่ออกแบบใหม่และโดดเด่น ได้แก่ ลวดลายซึ่งไม่ได้เน้นหนีไปจากลายไทยแบบเดิม แต่ออกแบบให้พลุ่งขึ้นไปอีก ศิลปินใช้วิธีการหลอกสายตาด้วยเส้นและจังหวะ แต่ยังคงมีของโบราณ ความขลัง ความนิ่ง

หากมองในแง่สถาปัตยกรรม ศิลปินไม่ได้เป็นสถาปนิก จึงไม่ได้ออกแบบสัดส่วนทุกอย่างในเชิงสถาปัตยกรรม อย่างเดียว แต่เป็นการนำงาน 2 มิติมาแปะติดอยู่บนงาน 3 มิติ เกิดเป็นลักษณะของงานออกแบบตกแต่ง โดยนำงานของช่างฝีมือทางเหนือ เช่น พวกฉลุเงินที่ติดระบาย และงานติดกระดาษ เข้ามาเป็นส่วนประกอบใหม่ จนสามารถสร้างระบบสกุล (school) ใหม่ของช่างฝีมือขึ้น และเปิดโลกศิลปะในเชิงของศาสนาให้เห็นว่าศิลปะในวัดยังมีชีวิตอยู่ ไม่ใช่ศิลปะที่ตายแล้ว สิ่งเหล่านี้ตรงกับข้อเสนอของ Von Oech (1986, 55-88) ในเรื่อง “การคิดสร้างสรรค์” ที่นิยามถึงการจินตนาการถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เราค้นเคยด้วยการจุดประกายใหม่ การขุดลึกลงไปเพื่อค้นพบรูปแบบที่ไม่เคยพบมาก่อน หรือการค้นพบความเชื่อมต่อกันระหว่างปรากฏการณ์ทั้งหลายที่ไม่มี ความเกี่ยวข้องกันเลย ความคิดสร้างสรรค์ต้องอาศัยบทบาทของ ศิลปิน ในการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงข้อมูลเหล่านั้น ให้เป็นความคิดใหม่ ๆ โดยใช้ความคิดหลากหลายแบบ เช่น การนำมาจัดใหม่ การสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ การมองกลับด้าน เป็นต้น ดังนั้นผู้นำและสมาชิกองค์กรได้ฝึกหัดคิด แก้ปัญหา และออกแบบ เพื่อสร้างสิ่งใหม่ด้วยการโยกย้ายข้อมูล และออกแบบผลิตภาพใหม่ จนกลายเป็นนวัตกรรมขององค์กรวัดร่องขุน

วัดร่องขุนมีลักษณะ “วัฒนธรรมสร้างสรรค์ (creative culture)” ในระดับสูงที่สุด

สรุปผลการศึกษา พบว่าในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้ที่วัดร่องขุนมีลักษณะของวัฒนธรรมสร้างสรรค์ อยู่ในระดับสูงที่สุด มีค่าเฉลี่ย 4.32 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.353 โดยจำแนกได้ดังนี้

1. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กร มีการรับรู้ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.54, S.D. = 0.131$)
2. กลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องภายนอกวัดร่องขุน มีการรับรู้ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.24, S.D. = 0.361$)
3. กลุ่มสาธารณชน มีการรับรู้ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.32, S.D. = 0.354$) ผลการรับรู้มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ($F = 14.4, Sig. = 0.000$) สามารถสรุปผลการรับรู้วัฒนธรรมสร้างสรรค์ทั้ง 8 มิติและสาเหตุเชิงลึกได้ดังนี้

มิติที่ 1 เรื่อง “การจูงใจ (motivation)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการจูงใจ อยู่ในระดับสูง ($M = 4.13, S.D. = 0.633$) และไม่มี ความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 2.8, Sig. = 0.061$) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์คิดเป็นร้อยละ 66.2 (จำนวน 316 คน) ให้ความเห็นว่า *เฉลิมชัยสามารถสร้างแรงจูงใจอย่างใหม่ให้เกิดการยอมรับขึ้นได้อย่างสูงมาก ทั้งในประเทศและระดับนานาชาติ โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินมีอัตลักษณ์โดดเด่น สร้างผลงานที่งดงามอลังการ ทำให้วัดร่องขุนเป็นศิลปะร่วมสมัยที่มีเอกลักษณ์ โดยเฉพาะสีชาวลวดลายแบบเฉลิมชัย ที่สร้างการจูงใจได้สูงมาก 2. การจูงใจเกิดจากความเชื่อมโยงกันระหว่างบุคลิกเฉพาะตัวของศิลปินและผลงานการสร้างวัดในอุดมคติ จากงานศิลปะมาสู่งานพุทธศิลป์ จากจิตกรรมสู่เอกลักษณ์ในทางสถาปัตยกรรมไทย ดังตัวอย่างความเห็น “เป็นสิ่งที่ ดี แล้วก็ปลุกกระแส...เป็น ‘talk of the town’ การจูงใจนี้ทำให้เกิดการยอมรับเพราะเป็นสิ่งสวยงาม เป็นมุมมองทางด้านศิลปะที่น่าสนใจ ทั้งชาวไทยแล้วก็ต่างประเทศ สามารถมาเห็นสุนทรีย์จากพุทธศิลป์มากขึ้น”¹*

¹ สัมภาษณ์ คุณดรณี ธรรมโพธิ์ดล วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

มิตินี้ 2 เรื่อง “ความกล้าหาญ (courage)”

สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องความกล้าหาญอยู่ในระดับสูงที่สุด ($M=4.41, S.D.=0.517$) และมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 5.9, Sig. = 0.003$) สอดคล้องกับผลสรุปส่วนใหญ่จากแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์คิดเป็นร้อยละ 79.7 (จำนวน 380 คน) เห็นด้วยว่าความกล้าหาญในการสร้างสรรค์ของอาจารย์เฉลิมชัยทำให้เกิดผลงานทางสถาปัตยกรรมที่โดดเด่นและมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักได้ โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินมีทั้งความเก่ง ฉลาดและกล้าหาญที่สร้างวัดให้เป็นมิติใหม่ แหวกชนบทไปจากประเพณี โดยมีแนวคิด เนื้อหา เกี่ยวกับไตรภูมิที่ชัดเจน 2. ศิลปินกล้าที่จะนำงานจิตรกรรมมาทำให้เป็นประติมากรรมที่ลอยตัว การออกแบบวัดเป็นสีขาวเป็นแรงดลใจที่กล้าหาญ ไม่ซ้ำซากเหมือนเดิม 3. ศิลปินกล้าสร้างวัดแบบแหวกชนบท ถูกโจมตีจากช่างรุ่นเก่าและผู้ที่ไม่เห็นด้วย 4. วัดร่องขุนถือว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของวัดในประเทศไทย เพราะผู้มีอำนาจในวัดก็คือเจ้าอาวาสที่มักจะสร้างวัดตามรูปแบบเดิม 5. ศิลปินกล้าหาญที่จะบูรณะปฏิสังขรณ์วัดหลาย ๆ ครั้ง เป็นการลงทุนสูงมาก เพราะการสร้างวัดยังไม่มีการกำหนดเสร็จ ดังตัวอย่างความเห็น “ต้องใช้เอาความกล้าหาญที่อยากจะฉีกออกไป ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายที่เราจะทำงานที่ฉีกออกจากประเพณี ..แต่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับไตรภูมิชัดเจน...เพราะวัดที่เป็นประเพณีก็เป็นเหมือนกันทั่วประเทศ ไม่มีเอกลักษณ์เฉพาะตน ไม่มีอารมณ์ความรู้สึก”²

มิตินี้ 3 เรื่อง “ประสบการณ์ที่ขยายกว้าง

(extensive experience)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องประสบการณ์ที่ขยายกว้าง อยู่ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.80, S.D. = 0.325$) และมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 34.6, Sig. = 0.000$) สอดคล้องมากกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์คิดเป็นร้อยละ 92 (จำนวน 439 คน) เห็นด้วยว่า วัดร่องขุนเป็นผลของการสร้างสรรค์ที่ต้องอาศัยประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ของศิลปินที่ขยายจากประสบการณ์การสร้างจิตรกรรมไทย ประติมากรรมไทย และสถาปัตยกรรมไทย ไปสู่แนวทางการสร้างศิลปะร่วมสมัยในที่สุด โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินอาศัยพื้นฐานการศึกษาศิลปะกับความฝันที่จะสร้างผลงานชิ้นยิ่งใหญ่ที่สุด โดยสะสมผลงานไปเรื่อย ๆ จากงานวาดเส้นจิตรกรรม ประติมากรรม เพื่อรองรับการสร้างวัดในรูปแบบสถาปัตยกรรมที่แปลกใหม่ 2. ศิลปินขยายประสบการณ์จากพื้นฐานศิลปะในวัฒนธรรมภาคเหนือ การเรียนรู้ศิลปะในมหาวิทยาลัยศิลปากร การเขียนภาพจิตรกรรมฝาผนังที่วัดพุทธทิพย์ในประเทศอังกฤษ และประสบการณ์ทางศิลปะที่พบเห็นในยุโรป ดังความเห็นของศิลปิน “รูปเขียนทั้งหมดไม่ได้ยิ่งใหญ่เท่ากับอันจบที่ยิ่งใหญ่ งานเขียนเล็ก ๆ ของพี่ เป็นการสดดี (study) เล็ก ๆ ของพี่ไปเรื่อย ๆ แล้วมาจบแบบใหญ่ ๆ พี่ชอบแบบช็อก ซีเนมา (shock cinema) เตรียมพร้อมในการจะทำของใหญ่ พี่ศรัทธาต่อสิ่งที่พี่ทำ...วัดร่องขุนนี่คือบทสรุปของชีวิตพี่ ที่ผ่านมาเป็นการซ้อมมือต่างหาก”³

² สัมภาษณ์ อาจารย์ปัญญา วิจินธนสาร วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

³ สัมภาษณ์ เฉลิมชัย โฆษิตพิพัฒน์ วันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2560 เชียงราย โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

มิตีที่ 4 เรื่อง “การฝึกหัดจนเชี่ยวชาญ (apprenticeship)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการฝึกหัดจนเชี่ยวชาญ อยู่ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.44$, $S.D. = 0.429$) และไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 1.1$, $Sig. = 0.322$) สอดคล้องมากกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์คิดเป็นร้อยละ 92.5 (จำนวน 441 คน) เห็นด้วยว่า วัตถุประสงค์ของโครงการสร้างสรรคที่ต่ออาชีพการฝึกหัดจนเชี่ยวชาญของศิลปิน รวมทั้งช่างฝีมือจำนวนมากที่ศิลปินต้องสอน สร้าง และพัฒนาขึ้น กระทั่งสามารถสร้างสรรครูปแบบศิลปะใหม่ได้โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินศึกษาเกี่ยวกับศิลปะไทยมาตั้งแต่เด็ก ๆ มีการฝึกหัดและบ่มเพาะฝีมือมายาวนาน 2. การฝึกหัดช่างฝีมือจากชาวบ้านธรรมดาเป็นทักษะความสามารถเฉพาะตัว จัดเป็นสกุลช่างใหม่คือ ‘สกุลช่างเฉลิมชัย’ ดังตัวอย่างความเห็น “ถูกแล้ว ทุกวันนี้วัดสกุลช่างเฉลิมชัยมีเต็มไปหมด...ผมจะใช้คำว่า ‘สกุลช่างเฉลิมชัย’ มันเป็นการก่อตั้งแล้ว (established) งานของอาจารย์ถูกยอมรับโดยคนกลุ่มใหญ่รวมทั้งวัดทางภาคเหนือต่าง ๆ ถือว่างานของอาจารย์เป็นสุดยอดของสถาปัตยกรรมที่ใช้กับวัด...พระทั้งหลายก็จะหาสลา หาช่างที่จะมาทำปูนปั้น แกะสลักต่าง ๆ ให้เป็นสไตล์ (style) นี้ทั้งหมดเลย”⁴

มิตีที่ 5 เรื่อง “ความสามารถในการสมดุลตรรกะกับสัญชาตญาณ (ability to balance logic with intuition)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่มเรื่องความสามารถในการสมดุลตรรกะกับสัญชาตญาณ

อยู่ในระดับสูง ($M = 4.17$, $S.D. = 0.586$) และมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 8.0$, $Sig. = 0.000$) สอดคล้องมากกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์คิดเป็นร้อยละ 96.9 (จำนวน 462 คน) เห็นด้วยว่า การสร้างวัตถุประสงค์ของศิลปินที่ใช้ทั้งตรรกะและเหตุผล กับสัญชาตญาณ และความคิดสร้างสรรค์เข้าด้วยกัน โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินสังสมข้อมูลประสบการณ์ แรงบันดาลใจ จิตวิญญาณเข้าด้วยกัน จึงมีการใช้ทั้งตรรกะและสัญชาตญาณ 2. ศิลปินมีการเตรียมพร้อม เตรียมการ ทั้งความคิด สติปัญญาเพื่อเดินตามความฝันของตนโดยไม่พึ่งพาใคร มีสัญชาตญาณ และความคิดสร้างสรรค์สูงมาก 3. การสร้างวัดต้องใช้ทั้งเหตุผล ค่านิยมหลายชุด ทั้งของชุมชน ศาสนา ผสานกับความคิดสร้างสรรค์และจินตนาการทางศิลปะ ดังตัวอย่างความเห็น “พี่เฉลิม [อาจารย์เฉลิมชัย] มีสัญชาตญาณสูงมาก...คือเขาจะรู้ว่าเขาต้องทำอะไรเวลาไหน คนนี้เก่งเรื่องนี้ เรื่องความคิดสร้างสรรค์ก็เห็นแล้วว่ามีความคิดสร้างสรรค์แน่นอนจึงสามารถต่อยอดงานศิลปะจากผืนผ้าใบออกมาเป็นสิ่งจับต้องได้...การมีเหตุผลมากเกินไป ทำให้สร้างสรรค์ได้ในวงจำกัด”⁵

มิตีที่ 6 เรื่อง “การมีจินตนาการแบบเด็ก การเล่น การฝัน (children fantasy, playing, dreaming)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการมีจินตนาการแบบเด็ก การเล่น การฝัน อยู่ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.22$, $S.D. = 0.503$) และมีความแตกต่างกันอย่าง

⁴ สัมภาษณ์ อาจารย์เฝ้าทอง ทองเจือ วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2559 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

⁵ สัมภาษณ์ คุณวิภาวี รัชชเจริญ วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

มีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 11.5$, $\text{Sig.} = 0.000$) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์คิดเป็นร้อยละ 84.7 (จำนวน 404 คน) เห็นด้วยว่า ศิลปินที่สร้างวัดร่องขุ่นได้อาศัยจินตนาการแบบเด็ก เช่น การเล่น การฝัน จนกว่าที่จะสร้างสรรค์วัดร่องขุ่นในลักษณะนี้ได้โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินเขียนรูปจำนวนมากเพื่อมุ่งสู่การสร้างสถาปัตยกรรมที่ยิ่งใหญ่ หรือประติมากรรมที่อยู่ในจินตนาการ เป็นความใฝ่ฝันถึงนิพพานหรือแดนสวรรค์ที่มนุษย์อยากจะทำหลุดพ้นเพื่อไปสู่สุขาวิติ 2. ศิลปินอาจมีความสุขแบบเด็กในการนำเสนอเรื่องราวบางส่วนบนภาพจิตรกรรมฝาผนังในโบสถ์ที่นำมาจากภาพยนตร์หรือการ์ตูน แต่ก็ใช้เพื่อการเผยแพร่คำสอนของพระพุทธเจ้า ดังตัวอย่างความเห็น “แน่นอนอย่างวัดร่องขุ่น...ผมเห็นมาตั้งนานแล้วนะ ในผลงานของอาจารย์ที่เป็นงานจิตรกรรมในยุคต้น ๆ คืองานของอาจารย์จะเขียนรูปวัดต่าง ๆ ลวดลายต่าง ๆ งานจิตรกรรมที่ออกแบบ มีวัด...มีอะไรอยู่นี้ แล้วพวกนี้แหละ ก็ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาที่วัดร่องขุ่นนี้... สไตส์ต่าง ๆ ลวดลายต่าง ๆ ไปดูสิ อยู่ที่วัดร่องขุ่นทั้งนั้นนะ”⁶

มิตินี้ 7 เรื่อง “การอาศัยบทบาทของศิลปิน (employing an artist's role)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการอาศัยบทบาทของศิลปินอยู่ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.20$, $S.D. = 0.541$) และมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 27.2$, $\text{Sig.} = 0.000$) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์คิดเป็นร้อยละ 87.8 (จำนวน 419 คน) เห็นด้วยว่า ผู้สร้างวัดร่องขุ่น

อาศัยบทบาทของศิลปิน ในการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงข้อมูลต่าง ๆ ที่จะใช้ในการสร้างสรรค์นั้นให้เป็นความคิดใหม่ ๆ โดยใช้ความคิดหลากหลายแบบ เช่น การนำมาจัดใหม่ การสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ การมองกลับด้าน การใช้สัญชาตญาณ การใช้จินตนาการ เป็นต้น โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินต่อยอดผลงานจากแนวคิดเดิม และนำมาจัดวางใหม่ รวมทั้งใช้จินตนาการผสมกันอย่างลงตัว 2. ผู้สร้างวัดร่องขุ่นอาศัยบทบาทศิลปิน อูทิศเดวิดชาซีพีที่เรียนมาให้เป็นที่สุด และสร้างสรรค์จนเชี่ยวชาญ ด้วย “สัญชาตญาณ (intuition)” หรือ “ผัสสะทางสุนทรีย์ภาพ (aesthetic sense)” 3. ศิลปินเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ทางความคิดชุดใหม่ให้กับความเชื่อทางวัฒนธรรมไทยเกี่ยวกับ “ศิลปิน” และ “ศิลปะ” พยายามลบล้างคำสบประมาทของคนในสังคมและคนมีเงิน ให้ศิลปะหรือศิลปินมีค่าเหนือการมีเงิน ดังความเห็นของศิลปิน “ปกติแล้ววัด...นายจ้างบอกว่านี่คือของกู ไม่เคยต้องพูดถึงตัวศิลปินเลย ไม่บอกเลยว่าช่างชื่ออะไร...ใครสร้าง เขาไม่เคยต้องการให้เครดิตช่างหรือคนพวกนี้ ศิลปินที่ทำเป็นคนกระฉอกแต่ไหนแต่ไรมาแล้ว...คนจ้างเท่านั้นที่ยิ่งใหญ่ จึงปิดชื่อศิลปิน...ที่บอกว่าศิลปินถ่อมตัวนั้นไม่จริง แต่ไม่มีใครประกาศ...นี่คืองานศิลปะของศิลปินที่ไม่อยู่ใต้ตีนใคร... เป็นอิสรภาพ”⁷

มิตินี้ 8 เรื่อง “การออกแบบหรือการสร้างส่วนประกอบใหม่ (designing or creating new components)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการออกแบบหรือการสร้างส่วนประกอบใหม่ อยู่ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.21$, $S.D. = 0.545$) และ มีความ

⁶ สัมภาษณ์ คุณสมภพ บุตรราช วันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตฤทธะ)

⁷ สัมภาษณ์ เฉลิมชัย โฆษิตพิพัฒน์ วันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2560 เชียงราย โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตฤทธะ)

แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 11.9, \text{Sig.} = 0.000$) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 83.9 (จำนวน 400 คน) เห็นด้วยว่า *วัดร่องขุน* สะท้อนถึงรายละเอียดต่าง ๆ ของวัดที่เราคุ้นเคยอยู่บ้าง แต่มีการสร้างรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยพบมาก่อน และศิลปินสามารถออกแบบและสร้างส่วนประกอบใหม่ระหว่างสิ่งทั้งหลาย ด้วยความคิดสร้างสรรค์ของศิลปิน โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินนำความรู้สึกทางศิลปะมาสร้างความแปลกใหม่ไม่มีวัดใดที่สร้างแบบนี้มาก่อน ส่วนที่ออกแบบใหม่และโดดเด่นได้แก่ สีขาว และลวดลาย ซึ่งออกแบบให้พลีขึ้นไปจากลายไทยแบบเดิม 2. ในแง่สถาปัตยกรรม วัดร่องขุนเป็นการนำงาน 2 มิติมา “ปะ” อยู่บนงาน 3 มิติ ศิลปินไม่ได้ออกแบบสัดส่วนทุกอย่างในเชิงสถาปัตยกรรม 3. วัดร่องขุนเป็นการผสมผสานแนวคิดพื้นบ้าน (folk) กับของหลวง แล้วถ่ายทอดในแบบของศิลปิน เกิดอุดมคติของการสร้างสรรค์วัดตามพื้นที่ 4. แม้จะเป็นจิตรกรแต่ศิลปินเห็นว่าตนจะต้องเรียนรู้ด้านสถาปัตยกรรม ประติมากรรมด้วย ดังตัวอย่างความเห็น “วัดร่องขุนมันมีวรรณกรรมว่า ทำขึ้นมาเพื่อสื่อถึงพุทธศาสนา ให้คนมาปฏิบัติธรรม เป็นศูนย์รวมนะ...วิธีของเฉลิมชัยเขาก็อาจจะสร้างตัวองค์ประธาน พระพุทธเจ้าที่ประทับอยู่ในนั้น มีภาพเขียนอยู่ คือเป็นศูนย์กลางของจักรวาลอยู่ในนั้น แล้วก็รูปทรงของล้านนามาผสมกับความคิดสมัยใหม่ ใช้วิธีการประดับกระจกสีขาวอย่างเดียว โดยไม่มีสีสันทันในอดีต อาจใช้ข้อฟ้า ในระกาศที่มีลักษณะพิเศษ มันก็เป็นอัตลักษณ์ของเขา”⁸

จากผลลัพธ์การวิเคราะห์ จะเห็นว่าวัดร่องขุนมีลักษณะของการบริหารองค์การด้วยวัฒนธรรมสร้างสรรค์อย่างชัดเจน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้มิติย่อยของวัฒนธรรมสร้างสรรค์ทั้ง 8 มิติ ในระดับสูงและสูงที่สุด และเป็นไปตามแนวคิดและข้อเสนอของ Von Oech (1986), Fromm (1987), Cooke and Lafferty (1989), Morgan (1989), Perkins and Salomon (1992), Osho (1999), Pfenninger and Shubick (2001) และ Gelb (2002)

วัดร่องขุนมีลักษณะของการเป็น “องค์กรสมองซีกขวา (right-brain organization)” ในระดับสูงที่สุด

สรุปผลการศึกษาพบว่าในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้วัดร่องขุนมีลักษณะของการเป็นองค์กรสมองซีกขวา *อยู่ในระดับสูงที่สุด* มีค่าเฉลี่ย 4.53 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.280 โดยจำแนกได้ดังนี้ 1. *กลุ่มผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กร* มีการรับรู้ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.72, S.D. = 0.170$) 2. *กลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องภายนอกวัดร่องขุน* มีการรับรู้ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.53, S.D. = 0.284$) 3. *กลุ่มสาธารณชน* มีการรับรู้ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.53, S.D. = 0.280$) ผลการรับรู้มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ($F = 12.9, \text{Sig.} = 0.000$) สามารถสรุปผลการรับรู้ทั้ง 7 มิติและสาเหตุเชิงลึกได้ดังนี้

มิติที่ 1 เรื่อง “การสร้างมโนทัศน์ (conceptualization)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่มเรื่องการสร้างมโนทัศน์ *อยู่ในระดับสูงที่สุด* ($M = 4.80, S.D. = 0.396$) และ *ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ*

⁸ สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ปรีชา เกาทอง วันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

ทางสถิติ ($F=0.3$, $Sig.=0.705$) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์เกือบทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 96.2 (จำนวน 459 คน) เห็นด้วยว่า การสร้างสรรค้วัดร่องขุนในลักษณะที่เห็นนี้ต้องอาศัยในทัศนหรือแนวคิดที่เกิดจากความสามารถในการมองเห็นภาพต่าง ๆ ในองค์รวมของศิลปิน โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. วัดร่องขุนสร้างสรรค้วัดขึ้นจากภาพจำลองวัดในอุดมคติของศิลปิน โครงสร้างและสถาปัตยกรรมที่ปรากฏมีความงดงาม อ่อนช้อยและพิเศษเหนือกว่ารูปแบบเดิมของวัดทั่วไป ศิลปินมองเห็นภาพองค์รวมนี้ก่อนแล้ว 2. ศิลปินต้องอาศัยมโนทัศน์ ฝีมือ พละกำลัง และแรงบันดาลใจสูงมากกว่าผลงานจะสำเร็จนั้น กินเวลายาวนานเกินอายุขัยของตน ดังความเห็น “แน่นอน เขาทำภายใต้แนวคิดหลักคือศาสนาพุทธและเขาก็ทำออกมาได้หมด มองทุกอย่าง”⁹

มิตินี้ 2 เรื่อง “การสังเคราะห์ (synthesization)”

สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการสังเคราะห์อยู่ในระดับสูง ($M = 3.98$, $S.D. = 0.698$) และมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 12.7$, $Sig. = 0.000$) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 88.1 (จำนวน 420 คน) เห็นด้วยว่า วัดร่องขุนนั้นเกิดจากการที่ศิลปินสามารถประกอบสร้างส่วนผสมใหม่ ๆ ขึ้นด้วยการสังเคราะห์เพื่อให้เกิดรูปทรงใหม่ โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. วัดร่องขุนเป็นบทสรุปของผลงานศิลปกรรมชิ้นยิ่งใหญ่ของศิลปินที่ได้สังเคราะห์ออกแบบวัดร่องขุนให้แปลกใหม่ทั้งหมด

ทั้งสถาปัตยกรรม ประติมากรรม และจิตรกรรม 2. การสังเคราะห์ที่ส่วนประกอบใหม่ที่แต่ละส่วนมีเอกลักษณ์พิเศษ แล้วนำมาประกอบสร้างรวมกัน ทำให้เกิดความรู้สึกพิเศษ ผิดแผกและนอกกรอบจากวัดทั่วไป 3. ศิลปินสังเคราะห์วัดร่องขุนจากศิลปะแบบเดิม แต่ทำให้หลังการมากกว่าที่เป็นอยู่ เหมือนเป็นนิมิตที่จำลองมาจากสวรรคผลดลยละเอียด วิจิตรพิสดารเหมือนงานศิลปะยุคบารอกที่ทำให้ในลักษณะ “มากกว่าที่เป็นอยู่ (over-scale)” ดังความเห็น “ตัวตนของอาจารย์นั้นแหละครับก็เป็นการแสดงออกที่ชัดเจน ศิลปกรรมของวัดร่องขุนไม่เหมือนวัดไหนเลย...สมมติว่าไปวัดอื่น ชุ่มประตุน้ำต่าง ซ่อฟ้าใบระกา ที่เราเห็นทั่วไปจะคล้ายคลึงกันในแต่ละภาค แต่ของอาจารย์เฉลิมชัย ลายประดับและแนวคิดจะเป็นเอกลักษณ์ชัดเจน แต่ไม่ได้ทั้งศิลปะตามตัวตนของอาจารย์ซึ่งเป็นคนเหนืออยู่แล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างดูเป็นรูปแบบล้านนา ฟุ้งขึ้นฟ้าหมด...การสูงเสียดฟ้าเพื่อถวายสตุดี”¹⁰

มิตินี้ 3 เรื่อง “การบูรณาการข้อเท็จจริง (integration of facts)”

สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการบูรณาการข้อเท็จจริงอยู่ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.60$, $S.D. = 0.667$) และมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 6.2$, $Sig. = 0.002$) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 88.3 (จำนวน 421 คน) เห็นด้วยว่า วัดร่องขุนนั้นสร้างขึ้นจากการที่ศิลปินสามารถบูรณาการข้อเท็จจริงต่าง ๆ เข้าด้วยกันจนเกิดความกลมกลืนและมีเอกลักษณ์ โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. การบูรณาการ

⁹ สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิพัฒน์ กระแจะจันทร์ วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2559 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

¹⁰ สัมภาษณ์ คุณธนากร ราชวัลลภานุสิษฐ์ วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2559 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

ข้อเท็จจริงในการสร้างวัด คือมีการแบ่งเขตพุทธาวาส สังฆาวาส มีศิลปะเพื่อประกาศความสง่างาม และความงดงามโอฬารของศาสนา 2. ศิลปินมีศรัทธาต่อศิลปะอย่างสูงสุด มีเงิน มีความรู้ดี และบูรณาการความรู้หลายสาขาทางศิลปะ ทางศาสนา และทางการบริหาร เข้าด้วยกัน ดังตัวอย่างความเห็น “ข้อเท็จจริงเรื่องอะไร... มันมีเหตุผลหลายชุดที่ต้องผสม (blend) เข้าด้วยกัน... คุณค่าและค่านิยมหลายชุด งานนี้สนใจข้อเท็จจริงมาก ๆ นะ... เพราะวัดออกมาแล้วไม่โดนค่าเลย วัดถูกมองในสถานะของทักษะทางศิลปะ ความสวยงาม ไม่มีใครตำหนิในเชิงศรัทธาหรือศาสนา ฉะนั้น... แสดงว่ามันกลมกล่อมนะ”¹¹

มิตินี้ 4 เรื่อง “การสร้างกรอบรูปแบบใหม่ (creation of new patterns)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการสร้างกรอบรูปแบบใหม่ อยู่ในระดับสูง (M = 4.09, S.D. = 0.746) และ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (F = 0.2, Sig. = 0.856) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 83.4 (จำนวน 398 คน) เห็นด้วยว่า ศิลปินที่สร้างวัดร่องขุนอาศัยการสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ การมองกลับด้าน และสามารถสร้างกรอบรูปแบบใหม่ขึ้นได้ ทั้งในด้านลักษณะรูปทรงของวัดและรายละเอียดต่างๆ ที่ผิดแผกจากปกติ โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินสร้างสรรค์วัดขึ้นในรูปแบบของตน เป็นการมองกลับด้าน โดยนำเสนอจิตกรรมที่เป็น 2 มิติ ออกมาเป็นผลงานทางสถาปัตยกรรม 2. วัดนี้เป็นศิลปะร่วม

สมัย โดยมีรายละเอียดของสถานการณ์ต่าง ๆ ในสังคมโลก สอดแทรกอยู่บนภาพจิตรกรรมฝาผนังในโบสถ์ 3. วัดร่องขุนก็คือวัดในโครงสร้างเดิม แต่มีการนิยามความหมายต่าง ๆ ใหม่ ดังตัวอย่างความเห็นทั้ง 2 ด้าน ตัวอย่างด้านหนึ่งมีว่า “โครงสร้างทุกอย่างของวัดร่องขุนเป็นเหมือนเดิมเลย ไม่ได้มีความต่าง แต่สถาปัตยกรรมต่าง ประติมากรรมต่าง จิตรกรรมต่าง เพราะฉะนั้นถามว่าคิดออกนอกกรอบใหม่ คือการออกแบบบ้านต่างจากคนอื่นถือว่านอกกรอบใหม่ละ ถ้าตีความว่านอกกรอบก็ นอกกรอบ แต่ถ้าตีความว่ามันก็ยังเป็นบ้านมันก็ไม่นอกกรอบ”¹² และตัวอย่างอีกด้านหนึ่งมีว่า “วัดร่องขุนถือได้ว่าฉีกกฎเกณฑ์หรือรูปแบบของวัดโดยปกติอย่างสิ้นเชิง ทั้งเรื่องของโครงสร้างทางสถาปัตยกรรม ศิลปะ และ การนิยามความหมายต่าง ๆ”¹³

มิตินี้ 5 เรื่อง “ความสามารถในการเห็นพื้นที่ รูปทรง (spatial intelligence)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องความสามารถในการเห็นพื้นที่ รูปทรง อยู่ในระดับสูงที่สุด (M = 4.33, S.D. = 0.630) และ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (F = 8.4, Sig. = 0.000) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์เกือบทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 96.4 (จำนวน 460 คน) เห็นด้วยว่า วัดร่องขุนนั้นสร้างขึ้นจากความสามารถพิเศษของศิลปินในการมองเห็นพื้นที่ และรูปทรง ซึ่งต่างจากการมองเห็นของบุคคลทั่วไป โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินมีการมองที่พิเศษอยู่แล้ว มี “ตาใน” มองเห็นในแง่มุมที่คนอื่นมองไม่เห็น มีจินตนาการสูง

¹¹ สัมภาษณ์ อาจารย์ศิริพจน์ เหล่ามานะเจริญ วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2559 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรูทะ)

¹² สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรูทะ)

¹³ สัมภาษณ์ พันตำรวจโท ดร. ติรัช ตฤณเดชะ วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2562 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรูทะ)

และต่างจากศิลปินทั่วไปที่ยังสร้างสรรค์ผลงานในมิติเดิม 2. การออกแบบประติมากรรม สถาปัตยกรรม คำนี้ถึงถึงมุมมองในเรื่องพื้นที่และรูปทรง ดังตัวอย่างความเห็น “ผมยกตัวอย่างสีขาวนะ เช่น ถ้าเอาเอากะดาษ A4 เมื่อเอามาต้องแสง แสงจะจ้าตา... ไซ้ใหม่ครับ แล้วถ้าเอา A4 ใหญ่ ๆ เท่าโบสถ์วัดร่องขุนมาส่องมันยิ่งจ้าตา แต่จะเห็นว่ารูปทรงนั้นไม่ได้เป็นระนาบแบน ๆ เหมือนกระดาษ A4 มันมีค่าน้ำหนัก มันมีความลาดเอียง (slope) มีน้ำหนักของสีขาวที่เป็นเงา ในรูปทรงของโบสถ์ของวัดร่องขุนที่ต้องคำนึงถึงและทำให้มันนุ่มนวลตา”¹⁴

มิติที่ 6 เรื่อง “การมีวิสัยทัศน์และจินตนาการ (vision and imagination)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการมีวิสัยทัศน์และจินตนาการ อยู่ในระดับสูงที่สุด (M = 4.98, S.D. = 0.134) และ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (F = 5.0, Sig. = 0.007) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์คิดเป็นร้อยละ 90.6 (จำนวน 432 คน) เห็นด้วยว่า วัดร่องขุนนั้นสร้างขึ้นจากความมีวิสัยทัศน์และจินตนาการของศิลปิน โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. วัดร่องขุนสะท้อนถึงจินตภาพที่ศิลปินมีต่อพุทธศาสนา มีวิสัยทัศน์ในการเปลี่ยนภาพวาดให้เป็นสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่เพื่อสาธารณะ คงทน ถาวร ประชาชนเข้าถึงได้มากกว่าการเขียนภาพแล้วกลายเป็นสมบัติส่วนตัวของผู้สะสม 2. ศิลปินมีวิสัยทัศน์และจินตนาการถึงอนาคตที่ยาวไกลมองเห็นภาพความสำเร็จของตัวเองในการสร้างสรรค์วัด

ซึ่งเป็นที่ยุ่จักโด่งดังไปทั่วโลก การวางแผนใช้ช่างอีกถึง 2 รุ่น ภายหลังจากที่ตนล่วงลับไป ดังตัวอย่างความเห็น “นอกจากฝีมือด้านงานศิลปะ อาจารย์เฉลิมชัยยังมีภาวบูรณาการความคิดในด้านการจัดการชุมชน ความคิดการบริหารการท่องเที่ยว ทุกอย่าง”¹⁵

มิติที่ 7 เรื่อง “การใช้เชาวน์ปัญญาและความฉลาดเฉลียว (intelligence and wisdom)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการใช้เชาวน์ปัญญาและความฉลาดเฉลียว อยู่ในระดับสูงที่สุด (M = 4.91, S.D. = 0.299) และ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (F = 3.2, Sig. = 0.039) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 94.1 (จำนวน 449 คน) เห็นด้วยว่า ศิลปินอาศัยการเรียนรู้ การใช้เชาวน์ปัญญาและความฉลาดเฉลียวในการรังสรรค์วัดร่องขุน โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินเป็นอัจฉริยะเป็นคนพิเศษ มีฝีมือด้านศิลปะสูง และต้องการทำเพื่อพุทธศาสนา 2. ศิลปินเป็นคนฉลาด มีจินตนาการที่เหนือผู้อื่น มีแรงบันดาลใจและพลังขับเคลื่อน สามารถสร้างวัดอย่างงดงามน่าทึ่งโดยไม่ต้องใช้ทุนจากภาครัฐหรือขอเงินบริจาค แล้วเก่งมากที่ทำให้เกิดความยั่งยืนดังความเห็น “ต้องสุดยอดนะครับถึงจะได้ขนาดนี้.. แล้วคนเดียวครับที่คิดและออกแบบทั้งหมด...เมื่อก่อนท่านต้องทำเอง เดียวนี้ลูกศิษย์เก่งทุกคน”¹⁶

จากผลลัพธ์การวิเคราะห์ จะเห็นว่าวัดร่องขุนมีลักษณะของการเป็นองค์การสมมองซึ่งขวาวอย่างชัดเจน

¹⁴ สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิเชฐ ตั้งเจริญ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2559 นครปฐม โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

¹⁵ สัมภาษณ์ คุณบุญส่ง เตชะมณีสถิตย์ วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2560 เชียงราย โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

¹⁶ สัมภาษณ์ คุณธงชัย บุญแข็ง วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2560 เชียงราย โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

เพราะกลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้มิติทั้ง 7 มิติ ในระดับสูง และสูงที่สุด และเป็นไปตามแนวคิดและข้อเสนอของ Sperry (1950), Gardner (1993), Hermann (1996), Handy (1999) และ Pink (2005)

วัดร่องขุ่นมีลักษณะของการเป็นองค์การที่สามารถสร้าง “นวัตกรรมระดับโลก (world class innovation)” ในระดับสูงที่สุด

สรุปผลการศึกษา พบว่าในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้ว่าวัดร่องขุ่นมีลักษณะของการเป็นองค์การที่สามารถสร้างนวัตกรรม มีชื่อเสียงระดับโลก อยู่ในระดับสูงที่สุด มีค่าเฉลี่ย 4.62 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.270 โดยจำแนกได้ดังนี้ 1. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ มีการรับรู้ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.60$, $S.D. = 0.222$) 2. กลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องภายนอกวัดร่องขุ่น มีการรับรู้ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.63$, $S.D. = 0.279$) 3. กลุ่มสาธารณชน มีการรับรู้ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.62$, $S.D. = 0.270$) ผลการรับรู้ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ($F = 0.2$, $Sig. = 0.834$) สามารถสรุปผลการรับรู้ทั้ง 7 มิติและสาเหตุได้ดังนี้

มิติที่ 1 เรื่อง “ความใหม่ (newness)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องความใหม่ อยู่ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.56$, $S.D. = 0.535$) และ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 0.7$, $Sig. = 0.482$) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 86.4 (จำนวน 412 คน) เห็นด้วยว่า วัดร่องขุ่นนั้นเป็นผลที่เกิด

จากกระบวนการของการพัฒนาความคิดใหม่ของศิลปิน โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินสร้างสถาปัตยกรรมใหม่ด้วยรูปแบบของตนเอง มีเอกลักษณ์เฉพาะ ไม่ลอกเลียนแบบใคร เปลี่ยนลวดลาย การใช้สีรูปแบบ จนเป็น “ล้านนาแบบเฉลิมชัย” 2. วัดร่องขุ่นถือเป็นนวัตกรรมที่สุดในการสร้างศาสนสถาน เพราะเป็นวัดซึ่งจัดว่าเป็นผลงานศิลปะขนาดใหญ่ของศิลปินแห่งแรกของไทย ดังตัวอย่างความเห็น “ได้เป็นนวัตกรรมอยู่แล้วก็ชัดเจน มันเป็นเรื่องใหม่ขึ้นมา...อันนี้ก็คือความสำเร็จของอาจารย์”¹⁷ และ “เป็นหมุดหมายหนึ่งในศิลปะไทย พุทธศตวรรษที่ 26 สะท้อนความอยากเป็นไทย แต่ก็ไม่อยากเป็นของโบราณคร่ำครึ”¹⁸ ผลสรุปในมิตินี้ตรงกับข้อเสนอของ Tushman and Nadler (1986, 74-92) ที่ระบุว่าคุณสมบัติประการสำคัญของนวัตกรรมคือ “ความใหม่” องค์การแห่งนวัตกรรมต้องเป็นองค์การที่สามารถสร้างสรรค์ให้เกิดสิ่งใหม่ในเรื่องใดก็ตาม

มิติที่ 2 เรื่อง “ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ (economic benefits)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ อยู่ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.79$, $S.D. = 0.399$) และ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 0.7$, $Sig. = 0.485$) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 84.1 (จำนวน 401 คน) เห็นด้วยว่า วัดร่องขุ่นมีศักยภาพหรือสามารถสร้างประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ หรือการสร้างความสำเร็จในเชิงพาณิชย์ได้ นอกเหนือไปจากการเป็นวัดที่ประกอบพิธีทางศาสนาตามความเชื่อของ

¹⁷ สัมภาษณ์ศาสตราจารย์เกียรติคุณ พงศ์เดช ไชยคุตร วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2559 เชียงใหม่ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

¹⁸ สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประภัสสร ชูวิเชียร วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

พุทธศาสนิกชน และทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มขึ้นได้จากการที่ศิลปินได้สร้างสรรค์สิ่งใหม่นั้น ๆ โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่าศิลปินได้สร้างสรรค์ศิลปะของวัดร่องขุ่น จากเดิมที่เป็นวัดเล็ก ๆ กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวใหญ่ มีชื่อเสียง ผাগไ้เป็นสมบัติของชาติและของคนไทย ทำให้เกิดประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ จัดเป็นอันดับต้น ๆ ของจังหวัดเชียงรายและของประเทศไทย ดังตัวอย่างความเห็น “ผมคิดว่าเขาทำได้มหาศาลเลยนะ... ครั้งแรกที่เขาทำวัดร่องขุ่น... ทุกคนมองว่าทำไปทำไมจะได้อะไรขึ้นมา แต่พอทำแล้ว น่าจะเป็นอุทธาหรณ์ให้กับรัฐบาลว่า นี่เป็นผลสำเร็จ มีมูลค่าด้านการท่องเที่ยว เงินตราข้ามมหาศาล”¹⁹ ผลสรุปในมิตินี้จึงตรงกับหลักการของเหล่านักบริหาร ได้แก่ Drucker (1993, 5-7), Smits (2002, 861-883) และ Utterback (2004, 42) ซึ่งเห็นพ้องกันว่านวัตกรรมองค์การจำเป็นต้องมี “ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ” หรือการสร้างความสำเร็จในเชิงพาณิชย์ และทำให้องค์การเกิดมูลค่าเพิ่มขึ้นได้จากการพัฒนาสิ่งใหม่

มิตินี้ 3 เรื่อง “การใช้ความรู้และความคิดสร้างสรรค์ (knowledge and creative idea)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการใช้ความรู้และความคิดสร้างสรรค์ อยู่ในระดับสูงที่สุด (M = 4.71, S.D. = 0.384) และ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (F = 0.9, Sig. = 0.390) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์คิดเป็นร้อยละ 83.9 (จำนวน 400 คน) เห็นด้วยว่า วัดร่องขุ่นเป็นผลงานทางพุทธศิลป์ที่เกิดจากความรู้ ความสามารถของศิลปินและทีมงานซึ่งได้รับ

การส่งเสริมและให้โอกาสในการสร้างนวัตกรรม ไม่ใช่เกิดจากการลอกเลียนแบบ การทำซ้ำ โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ผลงานของศิลปินเป็นนวัตกรรมเพราะเป็นสกุลช่างใหม่ของรัตนโกสินทร์ มีผลกระทบสูงทางประวัติศาสตร์ศิลปะ ศิลปินและทีมช่างต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญอย่างดี เป็นนวัตกรรมของแท้ ที่คนอื่นจะลอกเลียนแบบได้ยาก 2. วัดร่องขุ่นสร้างนวัตกรรมด้วยการสร้างสรรค์ที่ศิลปินนำมาให้ความหมายใหม่ ดังความเห็น “เป็นนวัตกรรมค่ะ เกี่ยวกับรูปแบบประเพณีแบบใหม่ (new traditional style) และการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ (new creation)”²⁰ และ “ก่อนหน้านี้อีกก็ไม่มีใครทำวัดแบบนี้ขึ้นมา วัดสีขาว ๆ คนจีนก็เรียกเป็นที่รับรู้ว่า ‘White Temple’... ก็น่าจะเรียกได้ว่าเป็นต้นฉบับของแท้”²¹ ผลสรุปในมิตินี้ตรงกับข้อเสนอของนักคิด ได้แก่ Drucker (1993, 5-7), Perez-Bustamante (1999, 6-17), Smits (2002, 861-883), Harkema (2003, 340-346) และ Schilling (2008, 5-12) ซึ่งต่างเห็นพ้องต้องกันว่า “การใช้ความรู้และความคิดสร้างสรรค์” เป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างนวัตกรรม องค์การ องค์การที่จะสร้างสิ่งที่จะเป็นนวัตกรรมได้นั้น ต้องอาศัยการใช้ความรู้และความคิดสร้างสรรค์เป็นฐานรากของการพัฒนาให้เกิดสิ่งใหม่ ไม่ใช่เกิดจากการลอกเลียนแบบหรือการทำซ้ำ

มิตินี้ 4 เรื่อง “ประโยชน์ในเชิงสังคม วัฒนธรรม (social and cultural benefits)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องประโยชน์ในเชิงสังคม วัฒนธรรม อยู่ในระดับสูงที่สุด (M = 4.50, S.D. = 0.247) และ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (F = 1.1,

¹⁹ สัมภาษณ์ อาจารย์ศักดิ์ ขุนพลพิทักษ์ วันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตฤทธะ)

²⁰ สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมพร รอดบุญ วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2560 เชียงใหม่ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตฤทธะ)

²¹ สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิพัฒน์ กระแจะจันทร์ วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2559 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตฤทธะ)

Sig. = 0.326) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์ กึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ คิดเป็น ร้อยละ 89.3 (จำนวน 426 คน) เห็นด้วยว่า *วัดร่องขุน ก่อให้เกิดประโยชน์เชิงสังคม วัฒนธรรม ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก* โดยสรุปผลจากการ สัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. วัดร่องขุนมีคุณูปการทางด้าน ประวัติศาสตร์ศิลปะ ศิลปะสมัยใหม่ และพุทธศิลป์ ซึ่ง ก็มีวิถีจากการสร้างสรรค์งานส่วนตัวของศิลปิน จัดเป็น ผลงานศิลปะร่วมสมัย เป็นความล้ำหน้าจากท้องถิ่น หรือศิลปะพื้นบ้าน (folk art) 2. ในเชิงสังคม วัฒนธรรม วัดร่องขุนจัดเป็นมรดกของชาติเพราะเป็นวัดไทยแบบ ใหม่วัดเดียวที่สร้างขึ้นใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 9 “พูดถึง เรื่องของวัฒนธรรม ศิลปะที่เกิดขึ้นมีการแพร่กระจาย ให้ทั่วโลกได้ยอมรับศิลปะแบบไทย เป็นโรงเรียนเพาะ บ่มของคน que เข้าไปเรียนรู้ศิลปะเป็นนิทรรศการกลาง แจ็งที่ยิ่งใหญ่ ทำให้เกิดผลในหลายมิติ...เศรษฐกิจ... วัฒนธรรม...ศาสนา...ท่านอาจารย์เฉลิมชัยได้แฝง แนวคิดศาสนาไว้ในผลงานศิลปะของท่าน”²² ผลสรุป ในมิตินี้ตรงกับข้อเสนอของนักทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ Hamel and Prahalad (1994, 29-52) ซึ่งกล่าวถึงที่มา ของการสร้างนวัตกรรมว่านวัตกรรมในองค์การอาจเกิด จากจินตนาการของใครคนหนึ่งในองค์การ แล้วจึงค่อยๆ สังเคราะห์ ตกผลึกความคิด จนกระทั่งจินตนาการนั้น กลายเป็นทัศนคติที่เป็นไปได้ ดังนั้น กระบวนการสร้าง นวัตกรรมขององค์การของวัดร่องขุน จึงเป็นสิ่งที่ผู้นำและ สมาชิกสามารถดำเนินการร่วมกัน เพื่อสร้างนวัตกรรม ที่มีผลกระทบสูง และเป็นประโยชน์เชิงสังคมและ วัฒนธรรมได้

มิตินี้ 5 เรื่อง “การสร้างสิ่งที่ไม่เคยมีมา ก่อน (break through innovation)” สรุปผลการรับรู้ ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการสร้างสิ่งที่ไม่เคยมีมา ก่อน อยู่ในระดับสูงที่สุด (M = 4.46, S.D. = 0.491) และ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (F = 10.0, Sig. = 0.000) สอดคล้องกับผลสรุปจาก แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ คิดเป็นร้อยละ 83.9 (จำนวน 400 คน) เห็นด้วยว่า *วัดร่องขุนเป็นการสร้างวัดในรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยมีมา ก่อน และเป็นรูปแบบสถาปัตยกรรมไทยที่ล้ำหน้าและ เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ประเทศอื่นอยากจะทำตาม โดยสรุป ผลเชิงสาเหตุจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. วัดร่อง ขุนไม่เหมือนวัดอื่น ฉีกออกไปจากวัดแบบปัจจุบันและ ความเป็นชนบดั้งเดิม ไม่ลอกเลียนแบบ 2. การสร้าง วัดแบบนี้ไม่เคยมีในประเทศไทย อาจจะมีคนอยากทำ ตาม ประเทศจีนอยากเลียนแบบ ซึ่งก็เลียนแบบได้ยาก ดังตัวอย่างความเห็น “เห็นด้วยวัดร่องขุนไม่เหมือนวัด อื่นเลย ฉีกไปจากวัดปัจจุบัน.. ฉีกชนบ เปลี่ยนแปลง... ไม่เลียนแบบ แปลกอย่างยิ่ง...มีสุนทรียภาพที่ปรากฏใน นั้นอยู่เต็มเปี่ยม...มันหนีจากความคุ้นชิน ความย่ำแย่ใน การสร้างวัดปัจจุบัน”*²³ ผลสรุปในมิตินี้ตรงกับข้อเสนอ ของ Damanpour (1987, 675-688) ที่ว่านวัตกรรม องค์การ หมายถึงสิ่งใหม่ที่ถูกพัฒนาขึ้นมาใช้ และเป็น ที่ยอมรับในองค์การแห่งหนึ่ง กระบวนการสร้างสรรค์ ศิลปะบางส่วน เช่นลวดลายของวัดร่องขุนอาศัยการ ปรับเปลี่ยนมาจากลวดลายตามแบบเดิมของวัดทั่วไป เป็นไปตามที่ Harkema (2003, 340-346) เห็นว่านวัตกรรม องค์การอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเฉียบพลัน หรือค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้นผู้นำส่งเสริมและทำทนายให้

²² สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร.จักร์ พันธุ์เพชร วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตฤทธะ)

²³ สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิเชิด ตั้งเจริญ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2559 นครปฐม โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตฤทธะ)

สมาชิกออกแบบสร้างสรรค์นวัตกรรมรูปแบบต่าง ๆ โดยไม่จำกัดวิธีการ เพื่อให้สมาชิกองค์การร่วมกันสร้างผลผลิตใหม่ ๆ อันเป็นนวัตกรรมที่ยิ่งใหญ่ขององค์การได้

มิตินี้ 6 เรื่อง “การละทิ้งชุดความคิดเดิมเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลง (abandonment of old ideas to create change)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการละทิ้งชุดความคิดเดิมเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลง อยู่ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.57, S.D. = 0.470$) และ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 12.9, Sig. = 0.000$) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์คิดเป็นร้อยละ 84.9 (จำนวน 405 คน) เห็นด้วยว่า ศิลปินที่สร้างวัดร่องขุนเป็นผู้นำที่ชื่นชอบการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ กล้าเสี่ยง และมีอิสระ เสรีภาพ สามารถละทิ้งชุดความคิดเดิมเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงใหม่ให้เกิดขึ้นกับโลก โดยสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. ศิลปินมีอิสระ กล้าเปลี่ยนแปลงความคิดของสังคม เป็นผู้นำทางศิลปะ สร้างอะไรที่ตนอยากสร้าง จนเกิดเป็นศิลปะไทยร่วมสมัย 2. ศิลปินกล้าเปลี่ยนแปลงด้วยการจัดวางการใช้พื้นที่ การให้ความหมาย ทำให้สุนทรียศาสตร์หรือคุณค่าทางศิลปะแสดงตัวของมันเอง 3. ทุกคนที่สร้างสิ่งใหม่จะถูกท้าทายจากของเดิม วัดร่องขุนประสบชัยชนะ แม้ศิลปินจะแหวกขนบแต่มีกรอบคิดที่ตลกขบขัน เลือกชุดสัญลักษณ์แบบใหม่ ดังความเห็น “ผมเองก็ไม่แน่ใจนะว่าตอนที่เขาสร้างวัดนี้ เขามีความคิดชุดใหญ่ (grand idea) มากน้อยแค่ไหน...บางครั้งมันก็ค่อย ๆ ก่อตัว...เหมือนกับตัวตนของคน ๆ หนึ่ง...น่าจะบ่มเพาะ แล้วก็หรือสร้างเป็นอะไรที่ต่อเนื่อง”²⁴ และ “คนพวกนี้เขาเกินความกล้า

ไปไกลละ เขาไม่สนใจเรื่องกล้าอะไรหรอก อาจารย์เฉลิมชัยเขาก็คิดถึงโลกอีกใบ โลกในใบอื่นที่สมบูรณ์แบบกว่านี้ไปตั้งนานแล้ว”²⁵ ผลสรุปในมิตินี้ตรงกับข้อเสนอของ Kotter (1996, 3-16) ที่เสนอให้ผู้บริหารยอมรับการเปลี่ยนแปลง และเชื่อว่าองค์การที่มี “วัฒนธรรมแห่งการปรับเปลี่ยน” ย่อมเกิดการสร้างสรรค์และออกแบบนวัตกรรมองค์การได้ง่ายกว่าองค์การที่เคยชินอยู่กับการบริหารจัดการแบบเก่าและไม่ยอมเปลี่ยนแปลงตัวเอง ดังนั้นผู้นำวัดร่องขุนได้สร้างวัฒนธรรมแห่งการปรับเปลี่ยนขึ้น และเป็นรากฐานสำคัญในการนำพาสมาชิกองค์การไปสู่การสร้างนวัตกรรมที่มีชื่อเสียงได้

มิตินี้ 7 เรื่อง “การนำเสนอสิ่งต่างๆ ในวิถีทางที่ต่างออกไป (presentation of things in different ways)” สรุปผลการรับรู้ของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เรื่องการนำเสนอสิ่งต่าง ๆ ในวิถีทางที่ต่างออกไป อยู่ในระดับสูงที่สุด ($M = 4.72, S.D. = 0.357$) และ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($F = 5.1, Sig. = 0.006$) สอดคล้องกับผลสรุปจากแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง ซึ่งผู้ตอบแบบสัมภาษณ์คิดเป็นร้อยละ 86.2 (จำนวน 411 คน) เห็นด้วยว่า วัดร่องขุนเป็นการนำเสนอสิ่งต่างๆ ในวิถีทางที่ต่างออกไป ทั้งในด้านรูปแบบศิลปกรรม สุนทรียศาสตร์และพุทธศิลป์ สร้างโอกาสในการเป็นผู้นำในตัวสินค้าหรือบริการ ก่อให้เกิดคุณค่าแก่สาธารณะ และประสบความสำเร็จในตลาดอย่างชัดเจน โดยสรุปผลเชิงสาเหตุจากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ว่า 1. วัดร่องขุนเปลี่ยนบทบาทจากการให้ศิลปะเข้าไปรับใช้ศาสนาจนมองไม่เห็นตัวงานศิลปะ แต่ศิลปินนำเสนอกลับด้านใหม่ทั้งหมด 2. ศิลปินกล้าที่จะออกแบบศิลปะ

²⁴ สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทระ)

²⁵ สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทระ)

แนวใหม่ตามสุนทรียภาพและรสนิยมของตน ทำให้สังคมยอมรับ และเป็นผู้นำในด้านสินค้าทางวัฒนธรรมซึ่งไม่เคยมีมาก่อน เพราะเป็นวัดที่ออกแบบในแนวทางร่วมสมัยแห่งแรกของไทย 3. วัดร่องขุ่นเป็นรูปแบบศิลปะที่ขบถต่อขนบเดิม โดยมีศิลปินเป็นผู้นำ เป็นวัดขาว ๆ งดงาม ทำแบรนด์ของตัวเองสำเร็จ ดังความเห็น “วัดนี้คืองานศิลปะที่พัฒนาไป สะท้อนความคิดของคนที่เปลี่ยนไป... ตัววัดร่องขุ่นก็สะท้อนวิถีคิดของศิลปินในการมองศิลปกรรมเชิงจารีตที่อุทิศแต่พระพุทธศาสนา แต่เขามองไปอีกอย่าง”²⁶ ผลสรุปในมิตินี้ตรงกับข้อเสนอของ Schilling (2008, 5-12) ที่ว่า นวัตกรรมจากการคิดขึ้นใหม่ คือ สิ่งใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน ทำให้วัดร่องขุ่นเป็นสิ่งที่ล้ำหน้าและเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ผู้อื่นอยากทำตามสร้างโอกาสในการเป็นผู้นำในสินค้าหรือบริการ ก่อให้เกิดคุณค่าแก่สาธารณะ และประสบความสำเร็จในตลาดอย่างชัดเจน

จากผลลัพธ์การวิเคราะห์ จะเห็นว่าวัดร่องขุ่นมีลักษณะของการเป็นองค์การที่มีศักยภาพในการสร้างนวัตกรรมอย่างชัดเจน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้มิตีย่อยของวัฒนธรรมสร้างสรรค์ทั้ง 7 มิติ ในระดับสูงและสูงที่สุด และเป็นไปตามแนวคิดและข้อเสนอของ Evan (1966), Tushman and Nadler (1986), Damanpour (1987), Drucker (1993), Kotter (1996), Smits (2002), Harkema (2003), Utterback (2004) และ Schilling (2008)

ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมองชิกขวากับการสร้างนวัตกรรมองค์การของวัดร่องขุ่น

ผลการศึกษาระดับและทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ ได้แก่ “วัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมองชิกขวา” กับตัวแปรตาม ได้แก่ “การสร้างนวัตกรรมองค์การ” ที่อยู่ในการรับรู้และทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน สรุปได้ว่าตัวแปรทั้งสอง *ไม่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (sig. = 0.067)* แต่เมื่อจำแนกตัวแปรอิสระออกเป็นองค์ประกอบตัวแปร 2 ด้าน จากการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน สามารถสรุปผลได้ว่าองค์ประกอบด้านที่ 1 ของตัวแปรอิสระคือ “วัฒนธรรมสร้างสรรค์” กับตัวแปรตามคือ “การสร้างนวัตกรรมองค์การ” *มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (sig. = 0.031)* แต่เป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ในระดับต่ำมาก ($r = -0.04$) และ “เป็นความสัมพันธ์กันในทิศทางตรงกันข้าม” ส่วนองค์ประกอบด้านที่ 2 ของตัวแปรอิสระคือ “องค์การสมองชิกขวา” กับตัวแปรตามคือ “การสร้างนวัตกรรมองค์การ” สรุปผลการศึกษาได้ว่าตัวแปรทั้ง 2 *ไม่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (sig. = 0.604)* เป็นเพราะว่าทั้งตัวแปรองค์การสมองชิกขวา และตัวแปรนวัตกรรมองค์การต่างมีคุณลักษณะสำคัญที่ไม่ต้องพึ่งพากัน เนื่องจากวัฒนธรรมสร้างสรรค์

²⁶ สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิทธารถ ศรีโคตร วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (ชนิดา จิตตรุทธะ)

ของวัดร่องขุนไม่ได้รับอิทธิพลจากการที่องค์การมีคุณลักษณะขององค์การสมองซึกขวามากนัก ความสำเร็จในการสร้างนวัตกรรมองค์การของวัดร่องขุนจึงเชื่อมโยงกับการเป็นองค์การสมองซึกขวบางส่วน ผู้วิจัยจึงอาศัยการวิเคราะห์การถดถอย (regression analysis) เพื่อแสดงอิทธิพลของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตาม และได้ผลสรุปว่าปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างนวัตกรรมองค์การของวัดร่องขุน ได้แก่ ปัจจัยย่อยที่ 1.8 การออกแบบหรือสร้างส่วนประกอบใหม่ จากองค์ประกอบตัวแปรด้านที่ 1 คือวัฒนธรรมสร้างสรรค์ ซึ่งมีอิทธิพลต่อกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (Sig. = 0.042)

มาตรการในการส่งเสริมและประยุกต์ใช้การบริหารด้วยแนวทางวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมองซึกขวา เพื่อสร้างนวัตกรรมในองค์การภาครัฐ

ผู้วิจัยยังสามารถสรุปถึงมาตรการที่เป็นทางออก ในการบริหารวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมของไทย ด้วยการใช้คุณลักษณะของการเป็น “องค์การสมองซึกขวา” เพื่อสนับสนุนวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การภาครัฐ โดยประยุกต์จากปัจจัยสำเร็จตามแบบจำลองที่ได้จากการศึกษาวัดร่องขุน ซึ่งอยู่ภายใต้บริบททางสังคมของไทย โดยแบ่งมาตรการออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่

1. บทบาทของผู้บริหารที่ส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมสร้างสรรค์ในองค์การภาครัฐ

1.1 ผู้บริหารควรส่งเสริมให้องค์การภาครัฐมีค่านิยมและพฤติกรรมในการบริหารงานด้วยวัฒนธรรมเชิงรุก (pro-active culture) ส่งเสริมให้ข้าราชการมีอิสระที่จะคิดสร้างสรรค์ พัฒนานวัตกรรม

1.2 ผู้บริหารควรจัดวัฒนธรรมการทำตามหรือการลอกเลียนแบบ (imitation culture) เนื่องจากกีดขวางความคิดสร้างสรรค์ การเลียนแบบกันได้สะท้อนว่าสินค้าหรือบริการนั้นสามารถผลิตได้ง่าย นำไปสู่ภาวะขาดความสามารถแข่งขัน เพราะองค์การอื่นก็สามารถผลิตได้และอาจใช้ต้นทุนต่ำกว่า

1.3 ผู้บริหารควรเน้นการส่งเสริมวัฒนธรรมมืออาชีพ (culture of professionalism) ให้กับข้าราชการและองค์การภาครัฐ เพื่อให้ข้าราชการตระหนักถึงคุณค่าสูงสุดของวิชาชีพในการปฏิบัติ ซึ่งเป็นแนวโน้มสำคัญที่องค์การสมัยใหม่จะเน้นความรู้จากวิชาชีพให้เป็น “อำนาจ” ชุดใหม่ ต่อบริบทกับบริบทโลกในสังคมเทคโนโลยีฐานความรู้ และสอดคล้องกับแนวทาง “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)”

1.4 ผู้บริหารควรอาศัยการสนับสนุนจากวัฒนธรรมอื่น ได้แก่ วัฒนธรรมการเรียนรู้ (learning culture) และวัฒนธรรมมีส่วนร่วม (participative culture) เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกองค์การในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมเดิมขององค์การให้เป็นวัฒนธรรมสร้างสรรค์ เพื่อสร้างนวัตกรรม

2. บทบาทของผู้บริหารที่ส่งเสริมให้องค์การภาครัฐมีศักยภาพขององค์การสมองซึกขวา

2.1 ผู้บริหารควรต้องขจัดวัฒนธรรมความกลัว (culture of fear) ในองค์การ กระตุ้นส่งเสริมให้สมาชิกองค์การมีความกล้าหาญพอที่จะเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการคิดสร้างสรรค์บริการใหม่ ๆ และควรจัดความกลัวของตนเองเช่นกัน เพราะผู้บริหารเองอาจเป็นอุปสรรคในการส่งเสริมการใช้สมองซึกขวาขององค์การ เนื่องจากกลัวความผิดพลาดและล้มเหลว โดยผู้บริหารต้องเต็มใจให้สมาชิกองค์การได้ปฏิบัติงาน

อย่างดีที่สุด ไม่กลัวที่จะแสดงความคิดเห็น และสื่อสารอย่างเปิดเผยได้

2.2 ผู้บริหารควรส่งเสริม *การอาศัยวิถีคิดใหม่ ๆ* ทั้งในการแก้ปัญหาและการสร้างสรรค์บริการได้แก่ *การคิดนอกกรอบ* (out of the box thinking) *การคิดแบบกลับด้าน* (upside down thinking) *การคิดแบบไม่ต่อเนื่อง* (discontinuous thinking) *การคิดแบบไม่เป็นเส้นตรง* (non-linear thinking) ซึ่งเป็นคุณสมบัติในการทำหน้าที่ขององค์กรสมองซีกขวา

2.3 ผู้บริหารต้องยินยอมให้เกิด *การเรียนรู้* ในองค์กร และ *การยอมรับว่าความผิดพลาดสามารถเกิดขึ้นได้* เป็นเรื่องปกติในกระบวนการทดลอง เพื่อแก้ปัญหาใหม่ หรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ส่งผลให้สมาชิกขององค์กรเห็นคุณค่าของตน ความหมายของงาน และคุณค่าของการสร้างสรรค์นวัตกรรมยิ่งขึ้น

บทสรุป

วัฒนธรรมองค์กรขององค์กรแห่งหนึ่งถือว่าเป็น “ชีวิตขององค์กร (organizational life)” แห่งนั้น และย่อมส่งผลต่อความคิดและพฤติกรรมที่นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร วัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์กรสมองซีกขวาซึ่งเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในการทำหน้าที่ของสมองซีกขวาในการผลิตจินตนาการนั้น เป็นหัวใจสำคัญในการสร้างนวัตกรรมองค์กรระดับโลก อาทิ มหาวิทยาลัย ซาคราดา ฟามิลีเย ออกแบบโดยศิลปิน แอนโทนี เกาติบทความนี้ได้ศึกษาว่าลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์กรสมองซีกขวาที่ทำให้องค์กรสามารถสร้างนวัตกรรมที่ยิ่งใหญ่ระดับโลกได้นั้นเป็นอย่างไร เพื่ออาศัยเป็นมาตรการในการส่งเสริมและประยุกต์ใช้ในองค์กรภาครัฐ

โดยผู้วิจัยเลือกทำการศึกษากรณี องค์กรวัดร่องขุน จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นองค์กรประเภทวัดที่มีลักษณะพิเศษ ไม่ค่อยคล้ายตามรูปแบบของวัดตามประเพณี แต่เป็นการออกแบบของ เฉลิมชัย โฆษิตพิพัฒน์ ศิลปิน เจ้าของ และผู้บริหารองค์กรซึ่งสร้างสรรค์วัดร่องขุนที่งดงามและมีชื่อเสียงโด่งดัง ตามรูปแบบศิลปะในอัตลักษณ์ของตน ด้วยช่างฝีมือที่สร้างและฝึกหัดขึ้นเองจนเกิดเป็น “สกุลช่างแบบเฉลิมชัย” ผู้วิจัยอาศัยการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีจากวรรณกรรมจำนวนมากและนำมาสร้างกรอบแนวคิด โดยเลือกจากคุณสมบัติสำคัญของตัวแปรอิสระด้านวัฒนธรรมสร้างสรรค์ 8 มิติ และด้านองค์กรสมองซีกขวา 7 มิติ และตัวแปรตาม นวัตกรรมองค์กร 7 มิติ โดยอาศัยเครื่องมือเชิงปริมาณคือแบบสอบถามที่สร้างขึ้นจากกรอบแนวคิดวิจัย เพื่อวัดระดับการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อคุณลักษณะของตัวแปรทั้งสอง และสรุปผลได้ว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีการรับรู้วัฒนธรรมสร้างสรรค์การเป็นองค์กรสมองซีกขวา และความสามารถในการสร้างนวัตกรรมองค์กรของวัดร่องขุนในระดับสูงที่สุด โดยมีการรับรู้มิติตัวแปรทั้งหมดรวม 22 ด้านในระดับสูงและสูงที่สุดเท่านั้น เป็นไปตามสมมติฐานที่ผู้วิจัยตั้งไว้ว่าองค์กรวัดร่องขุนมีลักษณะวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์กรสมองซีกขวา และมีศักยภาพในการสร้างนวัตกรรมองค์กรระดับโลกได้ โดยกระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดจากคุณสมบัติของตัวแปรทั้งหมด เมื่อสังเคราะห์ผลลัพธ์ที่วิเคราะห์จากเครื่องมือเชิงปริมาณเข้ากับเครื่องมือเชิงคุณภาพทั้งแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างและแบบสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อศึกษาสาเหตุลึก ๆ ที่วิเคราะห์ได้จากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็ได้ข้อค้นพบที่สอดคล้องกันและเป็นไปตามข้อเสนอของทฤษฎีที่นำมาสร้างกรอบวิจัย ส่วน

ผลสรุปมาตรการส่งเสริมและประยุกต์ใช้การบริหารด้วยแนวทางวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขวา เพื่อสร้างนวัตกรรมขององค์การภาครัฐ ได้แก่ การส่งเสริมวัฒนธรรมเชิงรุกและวัฒนธรรมมืออาชีพ การขจัดวัฒนธรรมความกลัวและวัฒนธรรมการลอกเลียนแบบ ดั่งข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์การสมอชีกขวาของวัดร่องขุนที่ปรากฏออกมาอย่างชัดเจน ผ่านหลักฐานเชิงประจักษ์ที่

สำรวจได้ เมื่อผู้นำเป็นแบบอย่างในการเชิดชูคุณค่าและพฤติกรรมที่สร้างสรรค์เหล่านี้ จึงทำให้เกิดการถ่ายทอดการเรียนรู้ไปยังผู้ปฏิบัติงานหรือสมาชิกองค์การ ก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์การที่สร้างสรรค์ด้วยวิชาชีพนิยม จนกลายเป็นแบบแผนพฤติกรรม มีความหมาย และซึมซับเข้าไปสู่วิถีชีวิตขององค์การทำให้วัดร่องขุนจังหวัดเชียงราย สามารถประสบความสำเร็จในการสร้างนวัตกรรมองค์การที่มีชื่อเสียงระดับโลกได้

References

- Burry, Mark. 1993. *Expiatory Church of the Sagrada Familia: Antoni Gaudi*. London: Phaidon.
- Chalermchai Kositpipat. 2006. *Sang Phutthasin Phuea Phaendin*. [Creating Buddhist Art for the Country]. Bangkok: Amarin. (in Thai)
- Cooke, Robert A., and J. Clayton Lafferty. 1989. *Organizational Culture Inventory*. Plymouth, MI: Human Synergistics.
- Damanpour, Fariborz. 1987. "The Adoption of Technological, Administrative, and Ancillary Innovations: Impact of Organizational Factors." *Journal of Management* 13(4): 675-688.
- Drucker, Peter F. 1993. *Post-Capitalist Society*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Evan, William. 1966. "Organizational Lag." *Human Organization* 25(1): 51-53.
- Finke, Ronald A., Thomas B. Ward, and Steve M. Smith. 1992. *Creative Cognition: Theory, Research, and Applications*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fromm, Erich. 1987. *The Art of Loving*. London: Unwin Paper-backs.
- Gardner, Howard E. 1993. *Creating Minds: An Anatomy of Creativity Seen through the Lives of Freud, Einstein, Picasso, Stravinsky, Eliot, Graham, and Gandhi*. New York: Basic Book.
- Gelb, Michael J. 2002. *Discover Your Genius: How to Think Like History's Ten Most Revolutionary Minds*. New York: Harper Collins.
- Hamel, Gary, and C.K. Prahalad. 1994. *Competing for the Future*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Handy, Charles B. 1999. *The New Alchemists*. London: Hutchinson.
- Harkema, Saskia. 2003. "A Complex Adaptive Perspective on Learning within Innovation Projects." *The Learning Organization* 10(6): 340-346.
- Hassapop Tangmahamek. 2013. *Sinlapa Thai Ruam Samai: Chalermchai Kositpipat*. [Thai Contemporary Art: Chalermchai Kositpipat]. Bangkok: Amarin. (in Thai)
- Hermann, Ned. 1996. *The Whole Brain Business Book*. New York: McGraw-Hill.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* 69(1): 19.
- Juthamard Intararumpun. 2009. "Naeo Khwamkhit Rueang Traiphum Thi Sathon Nai Ngan Sinlapa Lae Sathapattayakam Wat Rong Khun Changwat Chiang Rai." [The Concept of Tri Phumi as Reflected in the Art and Architecture of Wat Rong Khun, Chiang Rai]. Master's thesis, Faculty of Art History, Silpakorn University. (in Thai)

- Kotter, John P. 1996. *Leading Change*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Morgan, Gareth. 1989. *Creative Organization Theory: A Resource Book*. Newbury Park, London: Sage.
- . 2006. *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Osho. 1999. *Creativity: Unleashing the Forces Within*. New York: St. Martin's Griffin.
- Perez-Bustamante, Guillermo. 1999. "Knowledge Management in Agile Innovative Organizations." *Journal of Knowledge Management* 3(1): 6-17.
- Perkins, David N., and Gavriel Salomon. 1992. "Transfer of Learning." In *International Encyclopedia of Education*. Oxford: Pergamon Press.
- Pfenninger, Karl H., and Valerie R. Shubik, eds. 2001. *The Origins of Creativity*. Oxford: Oxford University Press.
- Pink, Daniel H. 2005. *A Whole New Mind*. New York: Riverhead Books.
- Porter, Michael E. 1980. *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press.
- Rosenbloom, David H., and Robert S. Kravchuk. 2002. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Singapore: McGraw-Hill International.
- Schilling, Melissa A. 2008. *Strategic Management of Technological Innovation*. New York, NY: McGraw-Hill Education.
- Smits, Ruud. 2002. "Innovation Studies in the 21st Century: Questions from a User's Perspective." *Technological Forecasting and Social Change* 69(9): 861-883.
- Sperry, Roger W. 1950. "Neural Basis of the Spontaneous Optokinetic Response Produced by Visual Inversion." *Journal of Comparative and Physiological Psychology* 43(6): 482-489.
- Tushman, Michael L., and David A. Nadler. 1986. "Organizing for Innovation." *California Management Review* 28(3): 74-92.
- Utterback, James M. 2004. "The Dynamics of Innovation." *Educause Review* 39(1): 42-51.
- Von Oech, Roger. 1986. *A Kick in the Seat of the Pants: Using Your Explorer, Artist, Judge, and Warrior to Be More Creative*. New York: Harper and Row.

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ
วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีที่ 52 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2565)

ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ	มะลูลีม
ศาสตราจารย์ ดร.ธเนศ	อามรณัฐสุวรรณ
ศาสตราจารย์ ดร.อมรา	พงศาพิชญ์
รองศาสตราจารย์ ดร.จุลนี	เทียนไทย
รองศาสตราจารย์ ดร.ธีรณี	อาจลากุล
รองศาสตราจารย์ ดร.นภิสา	ไวฑูรเกียรติ
รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส	ปิ่นตบแต่ง
รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพงศ์	पालกะวงค์ ณ อยุธยา
รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงษ์	ศิริโสภณศิลป์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชญาณ์	นักฟ็อน
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพลิน	ภูัจีนาพันธุ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มาลินี	คุ่มสุภา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เสาวภา	งามประมวญ
อาจารย์ ดร.จารุพล	เรืองสุวรรณ
อาจารย์ ดร.ตฤณ	ไอยรา

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ
วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีที่ 52 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2565)

ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ	มะลูดีม
รองศาสตราจารย์ พ.ต.ท.ดร.เกษมศานต์	โชติสาครพันธุ์
รองศาสตราจารย์ ดร.จุลนี	เทียนไทย
รองศาสตราจารย์ ดร.พลอยศรี	โบราณานนท์
รองศาสตราจารย์ ดร.ศิวัช	ศรีโสภากุล
รองศาสตราจารย์ ดร.อลงกรณ์	อรรคแสง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎา	พรรณราย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชลิตา	บัณฑิตวงศ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐกร	วิทิตานนท์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทิวดา	กมลเวชช
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทศพล	ทรรศนกุลพันธ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์	ก้องเกียรติ
อาจารย์ ดร.ศราวดี	อารีย์



คำแนะนำสำหรับผู้เขียนบทความ

เพื่อตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วารสารสังคมศาสตร์ (Journal of Social Sciences) พิจารณาตีพิมพ์บทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษประเภทบทความวิจัย (research article) บทความปริทัศน์ (review article) และบทวิจารณ์หนังสือ (book review) ที่มีเนื้อหาวิชาการทางรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สังคมวิทยา และมานุษยวิทยา รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่ไม่เคยตีพิมพ์ หรือไม่เคยอยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ในสิ่งพิมพ์วิชาการใด

รายละเอียดบทความ ประกอบด้วย

1. ข้อมูลทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประกอบด้วย ชื่อบทความ // ชื่อ-สกุล // ชื่อหน่วยงานที่สังกัด // คำสำคัญ (keyword) ไม่เกิน 5 คำ // อีเมล
2. รูปแบบตัวอักษร Cordia New ขนาดตัวอักษร 16 pt. ระยะระหว่างบรรทัด 1 บรรทัด (single space)
3. ขนาดความยาวของเนื้อหาหมวดหมวกและส่วนอ้างอิงของบทความ (article) ระหว่าง 15-25 หน้า และบทวิจารณ์หนังสือ (book review) ความยาวระหว่าง 2-3 หน้ากระดาษ A4 พิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word
4. บทความต้องมีบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ วางตำแหน่งของบทคัดย่อภาษาอังกฤษก่อนบทคัดย่อภาษาไทยจำนวนไม่น้อยกว่า 150 คำ และไม่เกิน 200 คำ
5. ถ้ามีเอกสารอ้างอิงภาษาไทย ให้แปลเป็นภาษาอังกฤษและระบุในวงเล็บว่า (in Thai) และเรียงร่วมกับเอกสารอ้างอิงภาษาอังกฤษ และส่วนที่เป็น in-text citation เขียนเป็นภาษาอังกฤษ
6. หากเป็นงานแปลหรือเรียบเรียงจากภาษาต่างประเทศ ต้องมีหลักฐานการได้รับอนุญาตให้ตีพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของลิขสิทธิ์
7. ต้นฉบับที่มีตาราง ต้องระบุชื่อตาราง คำอธิบายตารางและที่มาด้วย สำหรับต้นฉบับที่มีภาพประกอบของผู้เขียนหรือได้รับสิทธิ์ตามกฎหมายให้ตีพิมพ์ได้ โปรดส่งไฟล์ภาพแยกต่างหากจากต้นฉบับโดยให้แนบเป็นไฟล์สกุล .jpg หรือ .gif หรือ .png เป็นต้น โดยมีความละเอียดอย่างน้อย 150 dpi. เพื่อความคมชัดในการพิมพ์
8. ส่งต้นฉบับโดยกรอกแบบฟอร์มการส่งบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์พร้อมผลงานได้ทาง <https://mc03.manuscriptcentral.com/poljss>

เกณฑ์การพิจารณา บทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์จะได้รับการ

1. พิจารณาเบื้องต้นโดยกองบรรณาธิการภายใน 1 เดือนหลังจากได้รับต้นฉบับ
2. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2-3 ท่าน เป็นผู้พิจารณาเนื้อหาและตรวจสอบคุณภาพทางวิชาการภายใน 1 เดือนหลังจากได้รับต้นฉบับ

การอ้างอิง

ใช้การอ้างอิงแบบนาม-ปี (author-date citation system) และการเขียนเอกสารอ้างอิง (reference) แบบ The Chicago Manual of Style ตัวอย่างเช่น

(Wilson 2011, 261)

(Norris-Tirrell and Clay 2010, 237)

(Chuncharee Ketmaro 2014, 113)

(Pasuk Phongpaichit and Baker 2003, 97)

(Raco, Imrie and Lin 2011, 275)

(Fazey et al. 2007, 49) กรณีผู้เขียนมากกว่า 4 คน ในส่วน reference ต้องระบุชื่อและนามสกุลผู้เขียนทุกคน

หนังสือ

Norris-Tirrell, Dorothy, and Jay A. Clay. 2010. *Strategic Collaboration in Public and Nonprofit Administration: A Practice-Based Approach to Solving Shared Problems*. Boca Raton, FL: CRC Press.

Pasuk Phongpaichit, and Chris Baker. 2003. *Setthakit Kan Mueang Thai Samai Krungthep*. [Thailand: Economy and Politics]. 3rd ed. Chiang Mai: Silkworm Books. (in Thai)

วารสาร

Somkiat Wanthana. 2015. "Kamnued Lae Khwam Yonyang Khong Seriprachatippatai." [Origins and Paradox of Liberal Democracy]. *Journal of Social Sciences* 45(2): 127-145. (in Thai)

Wilson, James Lindley. 2011. "Deliberation, Democracy, and the Rule of Reason in Aristotle's Politics." *American Political Science Review* 105(2): 259-274.

นิตยสาร/หนังสือพิมพ์

Giglio, Mike. 2011. "The Facebook Freedom Fighter." *Newsweek*, February 21, 22-25.

Hookaway, James. 2011. "Hanoi Detains Critic after Uprising Call." *The Wall Street Journal*, March 1, 3.

วิทยานิพนธ์

Gonsrud, Lars Siland. 2009. "Market Capitation and Interstate War: Limits to University in International Relations." Master's thesis, Sociology and Political Science, Norwegian University of Science and Technology.

แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

Blanev, Dallas. 2010. "Understanding Global Civil Society: Theory, Governance and the Global Water Crisis." Ph.D. diss., Colorado State University. ProQuest Dissertations and Theses. Accessed August 26, 2011. <http://proquest.uni.com/pqderb?did>.

ตัวอย่างการเขียนเอกสารอ้างอิง

References

- Bercovith, Jacob, and Mikio Oishi. 2010. *International Conflict in the Asia-Pacific: Patterns, Consequences and Management*. London: Routledge.
- Bodaar, Annemarie. 2008. "Cities and the 'Multicultural State': Immigration, Multi-Ethnic Neighborhoods, and the Socio-Spatial Negotiation of Policy in the Netherlands." Ph.D. diss., The Ohio State University.
- Breslin, Shaun. 2007. *Theorising East Asian Regionalism(s): New Regionalism and Asia's Future(s)*. London: Routledge.
- Churcharee Ketmaro. 2014. *Archewa Anamai*. [Occupational Health]. 2nd ed. Bangkok: Ramkamhaeng University. (in Thai)
- Declaration on ASEAN Unity in Cultural Diversity. 2011. Accessed December 15, 2014. <http://www.asean.org/archive/documents/19th%20summit/Culture.pdf>.
- Fazey, Ioan, John A. Fazey, Joern Fischer, Kate Sherren, John Warren, Reed F. Noss, and Stephen R. Dovers. 2007. "Adaptive Capacity and Learning to Learn as Leverage for Social-Ecological Resilience." *Frontiers in Ecology and the Environment* 5(7): 375-380.
- Ramesh, M. 2010. "Reasserting the Role of the State in the Healthcare Sector: Lessons from Asia." In *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, edited by M. Ramesh, Eduardo Araral and Xun Wu, 101-112. London: Routledge.
- Smith, Patriann. 2013. "Accomplishing the Goals of Multicultural Education." *Curriculum and Teaching Dialogue* 15(1): 27-40.
- Somkiat Wanthana. 2015. "Kamnued Lae Khwam Yonyang Khong Seriprachattipattai." [Origins and Paradox of Liberal Democracy]. *Journal of Social Sciences* 45(2): 127-145. (in Thai)
- Wahdah, Raihani. 2011. "Education for Multicultural Citizens in Indonesia: Policies and Practices." Accessed June 18, 2015. <http://socsc.smu.edu.sg/sites/default/files/socsc/pdf/raihani.pdf>.
- The United Church of Canada. 2014. "Defining Multicultural, Cross-Cultural, and Intercultural." Accessed December 16, 2014. <http://www.unitedchurch.ca/files/intercultural/Multicultural-crosscultural-intercultural.pdf>.



Author Guidelines

Journal of Social Sciences, Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University

Manuscript Submission

The Journal of Social Sciences seeks original and academic papers, namely research articles, review articles, book reviews and other types of academic articles written in Thai or English that fall within the scope of political science, government, international relations, sociology, anthropology, public administration and related fields. Articles submitted to *Journal of Social Sciences* should be original contributions and should not be under consideration by any other publication at the same time.

Instructions to Contributors

1. All manuscripts must include: the title of the manuscript; the author's name, academic position (if applicable), affiliated institution and email; and up to five keywords.
2. Research and review articles in principle must be no more than 8,000 words in length, including references. The length of book reviews must be no more than 3,000 words. Articles must be in MS Word format, using the 12-point Times New Roman font, and single spaced.
3. All manuscripts must include an abstract that is between 200 and 500 words in length.
4. Articles translated or excerpted from foreign language texts must obtain a written permission from the copyright holder.
5. When tables are used, the title, description and source must be clearly stated. Any pictures or photographs included must not infringe on copyright laws. Pictures or photographs should be sent in separate files saved in .jpg, .gif or .png format. The image resolution should be at least 150 dpi.
6. All manuscripts and completed Manuscript Proposal Forms must be submitted electronically as separate attachments to <https://mc03.manuscriptcentral.com/poljss>
7. In the case that the author wishes to withdraw from publication an approved article, the request must be expressed in writing to the editorial board within at least 7 days after the approval of the said article.

Evaluation Process

1. The Editorial Board will give a preliminary review of all received manuscripts within one month of their submission.
2. Accepted manuscripts will then be peer-reviewed by 2-3 reviewers. This process will take approximately one month. Manuscripts will then be returned to the authors for any necessary correction.

Parenthetical Citation

Use the basic author-date citation system.

Examples:

(Wilson 2011, 261)

(Norris-Tirrell and Clay 2010, 237)

(Fazey et al. 2007, 49)

References

Use The Chicago Manual of Style.

Examples:

Book

Norris-Tirrell, Dorothy, and Jay A. Clay. 2010. *Strategic Collaboration in Public and Nonprofit Administration: A Practice-Based Approach to Solving Shared Problems*. Boca Raton, FL: CRC Press.

Pasuk Phongpaichit, and Chris Baker. 2003. *Setthakit Kanmueang Thai Samai Krungthep*. [Thailand: Economy and Politics]. 3rd ed. Chiang Mai: Silkworm Books. (in Thai)

Journal

Wilson, James Lindley. 2011. "Deliberation, Democracy, and the Rule of Reason in Aristotle's Politics." *American Political Science Review* 105(2): 259-274.

Rachain Chintayarangsarn. 2011. "Khunnaphap Cheewit Kap Kan Terbto Tang Setthakit Lae Kan Krachai Raidai." [Economic Growth, Income Distribution and Quality of Life]. *NIDA Development Journal* 51(1): 1-18.

Magazine/Newspaper

Giglio, Mike. 2011. "The Facebook Freedom Fighter." *Newsweek*, February 21, 22-25.

Hookaway, James. 2011. "Hanoi Detains Critic after Uprising Call." *The Wall Street Journal*, March 1, 3.

Dissertation

Gonsrud, Lars Siland. 2009. "Market Capitation and Interstate War: Limits to University in International Relations." Master's thesis, Sociology and Political Science, Norwegian University of Science and Technology.

Electronics Sources

Blanev, Dallas. 2010. "Understanding Global Civil Society: Theory, Governance and the Global Water Crisis." Ph.D. diss., Colorado State University. ProQuest Dissertations and Theses. Accessed August 26, 2011. <http://proquest.uni.com/pqderb?did>.

Example

References

- Bercovith, Jacob, and Mikio Oishi. 2010. *International Conflict in the Asia-Pacific: Patterns, Consequences and Management*. London: Routledge.
- Bodaar, Annemarie. 2008. "Cities and the 'Multicultural State': Immigration, Multi-Ethnic Neighborhoods, and the Socio-Spatial Negotiation of Policy in the Netherlands." Ph.D. diss., The Ohio State University.
- Breslin, Shaun. 2007. *Theorising East Asian Regionalism(s): New Regionalism and Asia's Future(s)*. London: Routledge.
- Chuncharee Ketmaro. 2014. *Archewa Anamai*. [Occupational Health]. 2nd ed. Bangkok: Ramkamhaeng University. (in Thai)
- Declaration on ASEAN Unity in Cultural Diversity. 2011. Accessed December 15, 2014. <http://www.asean.org/archive/documents/19th%20summit/Culture.pdf>.
- Fazey, Ioan, John A. Fazey, Joern Fischer, Kate Sherren, John Warren, Reed F. Noss, and Stephen R. Dovers. 2007. "Adaptive Capacity and Learning to Learn as Leverage for Social-Ecological Resilience." *Frontiers in Ecology and the Environment* 5(7): 375-380.
- Ramesh, M. 2010. "Reasserting the Role of the State in the Healthcare Sector: Lessons from Asia." In *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, edited by M. Ramesh, Eduardo Araral and Xun Wu, 101-112. London: Routledge.
- Smith, Patriann. 2013. "Accomplishing the Goals of Multicultural Education." *Curriculum and Teaching Dialogue* 15(1): 27-40.
- Somkiat Wanthana. 2015. "Kamnued Lae Khwam Yonyang Khong Seriprachattippatai." [Origins and Paradox of Liberal Democracy]. *Journal of Social Sciences* 45(2): 127-145. (in Thai)
- Wahdah, Raihani. 2011. "Education for Multicultural Citizens in Indonesia: Policies and Practices." Accessed June 18, 2015. <http://socsc.smu.edu.sg/sites/default/files/socsc/pdf/raihani.pdf>.
- The United Church of Canada. 2014. "Defining Multicultural, Cross-Cultural, and Intercultural." Accessed December 16, 2014. <http://www.unitedchurch.ca/files/intercultural/Multicultural-crosscultural-intercultural.pdf>.